

**UNIVERSITE DE LAUSANNE  
INSTITUT DE HAUTES ETUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE  
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES**

**La mise en place du régime institutionnel  
de l'aménagement du territoire en Suisse  
entre 1960 et 1990**

Thèse présentée à l'IDHEAP, fondation associée à l'Université de Lausanne,  
pour obtenir le grade de docteur en administration publique

par

**Stéphane Nahrath**

Lausanne  
2003

**UNIVERSITE DE LAUSANNE  
INSTITUT DE HAUTES ETUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE  
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES**

**La mise en place du régime institutionnel  
de l'aménagement du territoire en Suisse  
entre 1960 et 1990**

Thèse présentée à l'IDHEAP, fondation associée à l'Université de Lausanne,  
pour obtenir le grade de docteur en administration publique

par

**Stéphane Nahrath**

Lausanne  
2003

## IMPRIMATUR

Le Directeur de l'Institut de hautes études en administration publique, sur proposition d'un jury formé des professeurs Peter Knoepfel (rapporteur), Dietmar Braun, Matthias Finger, Frédéric Varone, Hans Weiss, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Monsieur Stéphane Nahrath, intitulée:

### **La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990**

Chavannes-près-Renens, le 10 février 2003

Le Directeur de l'Institut



Prof. Jean-Loup Chappelet

## Remerciements

Au terme de ce travail fortement marqué par les questions de *propriété, d'appropriation*, ou encore de *droits de disposition et d'usage*, j'aimerais rappeler combien ces notions prennent une dimension particulière lorsqu'il s'agit de biens ou de produits intellectuels.

Ma reconnaissance va en premier lieu à Peter Knoepfel, directeur de cette thèse, et à Dietmar Braun, véritable initiateur de mon engagement dans un travail de doctorat. Outre la qualité intellectuelle de leur encadrement, tous deux ont fait preuve d'un altruisme et d'un sens de la « *common property* » peu habituel. Ce travail doit ainsi beaucoup aux conditions intellectuelles et matérielles propices qu'ils ont su créer.

Mes remerciements vont également à Frédéric Varone pour la grande qualité des critiques et suggestions qu'il m'a faites tout au long de la recherche, ainsi que pour sa disponibilité sans faille. Par ailleurs je lui suis également redevable, de même qu'à Ingrid Kissling-Naef, pour leur contribution fondatrice au cadre d'analyse des régimes institutionnels qui se trouve au cœur de ce travail.

J'aimerais également remercier l'ensemble des membres de l'équipe de recherche « IRM » - recherche financée par le FNRS à qui vont également mes remerciements pour avoir facilité la réalisation de cette thèse - qui, comme moi, se sont engagés avec enthousiasme dans le développement de cet appareil conceptuel en lui prêtant vie au travers de leurs travaux portant sur toute une série d'autres ressources naturelles (eau, air, forêt, paysage). Il s'agit ici plus particulièrement de Lillemore Ammann, Kurt Bisang, Corine Mauch, Emmanuel Reynard, et Adèle Thorens, de même que nos deux juristes, Jörg Leimbacher et Thomas Perler, sans le travail desquels ma compréhension des questions juridiques serait restée dans les limbes.

Les études de cas doivent évidemment beaucoup à l'ensemble de mes interlocuteurs rencontrés au fil des différentes enquêtes. Qu'ils trouvent ici une trace de ma reconnaissance pour le temps et l'attention qu'ils m'ont accordés, ainsi qu'à l'accueil le plus souvent chaleureux et bienveillant qu'ils m'ont réservé. J'aimerais remercier plus particulièrement MM. Claude Grosjean (SAT-VD, Lausanne), Max Schöni (OFDT, Berne) Kurt Rohner (ancien planificateur de la région Bienne-Seeland), Jean-Pierre Maillard (ancien Municipal de la Commune de Morrens et archiviste bénévole), Jean-Claude Cosandey (adjoint du chef du service de l'Urbanisme de la Ville de Lausanne), ainsi que Mme Grandchamp (SAT-VD, Lausanne) et Güntlisberger (OFDT, Berne) pour leur aide précieuse dans le cadre des recherches de documents d'archives.

Je remercie également chaleureusement Julien Goumaz et Nicolas Summermatter pour l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée dans la confection des cartes.

J'aimerais, pour terminer, remercier Olivier Giraud, Moncef Djaziri, Eric Santschi, David Giauque et Jérôme Savary, dont le soutien amical et les conseils m'ont été précieux tout au long de ce travail.

A Dorine et Liza

## TABLES DES MATIERES

<b>Tables des matières</b> .....	<b>I</b>
Abréviations .....	VII
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 : les origines théoriques et empiriques du concept de « régime institutionnel de ressources naturelles »</b> .....	<b>5</b>
1.1 Introduction .....	5
1.2 La globalisation des atteintes à l'environnement et l'internationalisation de la mobilisation environnementaliste .....	5
1.3 Quelques constats empiriques concernant certaines limites des politiques environnementales actuelles.....	9
1.4 Apports et limites de l'approche analytique des politiques de l'environnement et de la durabilité.....	12
1.5 Apports et limites de l'économie institutionnelle des ressources naturelles et de la théorie des droits de propriété .....	14
1.5.1 Les apports l'économie institutionnelle des ressources naturelles et de la théorie des droits et des régimes de propriété à l'analyse de la gestion des ressources naturelles.....	17
1.5.2 Les principales limites de l'économie institutionnelle des ressources naturelles de la théorie des droits et des régimes de propriété .....	24
<b>Chapitre 2 : Les régimes institutionnels de ressources naturelles comme approche alternative</b> .....	<b>27</b>
2.1 Introduction .....	27
2.2 Présentation du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN).....	30
2.2.1 Le concept de <i>ressource naturelle (renouvelable)</i> .....	30
2.2.2 Le concept de <i>régime institutionnel</i> .....	35
2.3 Au-delà des limites actuelles du cadre des RIRN : vers une approche dynamique de l'explication des changements de régimes .....	53
<b>Chapitre 3 : Design de recherche et démarche méthodologique pour une analyse empirique des changements de régime</b> .....	<b>56</b>
3.1 Rappel des questions de départ et présentation de la démarche générale .....	56
3.2 La définition de la ressource et de ses usages .....	58
3.3 L'analyse historique et empirique des régimes en action : du screening historique fédéral aux différents périmètres régionaux.....	59
3.4 Vers une approche dynamique des régimes institutionnels : la stratégie d'enrichissement du cadre d'analyse des RIRN par les hypothèses théoriques externes ....	63
3.5 L'organisation des prochains chapitres .....	69

<b>Chapitre 4 : Elaboration des hypothèses théoriques pour l'analyse des changements de régimes.....</b>	<b>70</b>
4.1 La théorie des Common-Pool Resources (CPR).....	70
4.1.1 La théorie des Common-Pool Resources (CPR) comme concrétisation du cadre d'analyse de l'institutionnalisme des choix rationnels en matière de gestion des ressources naturelles.....	70
4.1.2 Les explications du changement institutionnel selon l'institutionnalisme des choix rationnels et la CPR Theory .....	78
4.1.3 Relecture de ces explications dans la perspective des RIRN et formulation des hypothèses .....	82
4.2 L'advocacy Coalition Framework.....	85
4.2.1 Les prémisses et les postulats du cadre d'analyse de l'ACF.....	85
4.2.2 Le cadre de l'ACF et ses principaux composants .....	87
4.2.3 Les explications du changement de politiques publiques selon l'ACF.....	94
4.2.4 Relecture de ces explications dans la perspective des RIRN et formulation des hypothèses .....	96
4.3 Les référentiels de politiques publiques .....	99
4.3.1 Le concept de référentiel de politiques publiques (RPP).....	100
4.3.2 Les explications du changement de politiques publiques selon les RPP .....	107
4.3.3 Relecture de ces explications dans la perspective des RIRN et formulation des hypothèses .....	108
4.4 Rappel des hypothèses explicatives du changement issues des trois théories .....	112
4.5 Les principales caractéristiques institutionnelles du système politique suisse .....	116
4.5.1 Le fédéralisme .....	116
4.5.2 Autres caractéristiques pertinentes.....	117
<b>Chapitre 5 : Le sol comme ressource naturelle renouvelable .....</b>	<b>119</b>
5.1 Définitions physique et sociohistorique de la ressource .....	119
5.1.1 Les dimensions physiques du sol .....	119
5.1.2 Aspects socio-économiques et culturels de la définition de la ressource : la double construction sociale du sol .....	122
5.2 Les notions de stock et de fruits .....	124
5.3 La question de la renouvelabilité des sols.....	125
5.4 Les périmètres pertinents de la ressource.....	127
5.5 Tableau des biens et services (B&S).....	127
5.5.1 Distinction des différents biens et services selon leur usage direct, indirect ou immatériel de la ressource.....	129
5.6 Eléments pour une histoire des usages du sol au XXème siècle.....	131
5.6.1 Les grandes tendances de l'évolution historique des usages du sol.....	131
5.6.2 Périodisation des problèmes majeurs de gestion du sol (rareté, renouvelabilité, atteintes et déprédations).....	135
5.7 La (difficile) question de la distribution de la propriété foncière en Suisse .....	139
5.7.1 Les différents types de rapports de propriété et de propriétaires .....	139
5.7.2 L'évolution de la distribution de la propriété foncière en Suisse.....	140
5.8 Le sol comme common-pool resource .....	147

<b>Chapitre 6 : La trajectoire historique des régimes institutionnels du sol en Suisse au cours du XX<sup>ème</sup> siècle.....</b>	<b>149</b>
6.1 L'évolution du droit foncier (droits de propriété formelle, droits de disposition et d'usage).....	149
6.2 L'évolution du <i>policy design</i> (politiques publiques d'exploitation et de protection) ..	162
6.3 La trajectoire historique des régimes institutionnels du sol .....	174
6.4 Identification et description de la dernière période de changement majeure : 1969-1980 .....	180
6.5 La jurisprudence fédérale en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle	186
<b>Chapitre 7 : La dynamique de changement des composants fédéraux du régime.....</b>	<b>192</b>
7.1 Les différents processus décisionnels constitutifs du changement de régime entre 1960 et 1990 .....	193
7.1.1 La lutte contre la spéculation foncière et la question de la réforme du droit foncier .....	194
7.1.2 Le compromis de 1969 et l'adoption des articles constitutionnels sur le droit foncier.....	198
7.1.3 Le travail de préparation de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire : l'élaboration d'une conception directrice nationale.....	202
7.1.4 Les premières interventions fédérales directes en matière d'aménagement du territoire : la loi sur la protection des eaux contre la pollution et l'arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) .....	204
7.1.5 Le rejet du premier projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire .....	206
7.1.6 L'adoption de la seconde version de la loi en 1979 (LAT).....	208
7.2 Acteurs, configurations et coalitions .....	212
7.2.1 L'espace des propriétaires, appropriateurs et des usagers du sol.....	212
7.2.2 L'espace des représentations politiques : l'évolution des coalitions au cours des différents processus de décision constituant le changement de régime .....	214
7.2.3 L'espace des histoires causales en concurrence .....	223
7.3 Synthèse des ressorts du changement et de ses effets sur les rapports de force politiques au niveau fédéral .....	224



<b>Chapitre 8 : Les dynamiques de changements au sein des régimes régionaux .....</b>	<b>229</b>
8.1 Introduction : Le choix des périmètres des études de cas .....	229
8.2 Le périmètre des rives du lac de Biene .....	237
8.2.1 Justification du découpage du périmètre .....	237
8.2.2 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre .....	239
8.2.3 Tableau général des B&S pour l'ensemble de la période (1969-1985) et choix des sous-cas .....	246
8.2.4 Chronologie générale du cas et des sous-cas .....	249
8.2.5 Les transformations des composants régionaux (législation cantonale et réglementations communales) du régime entre 1960 et 1985 et ses effets sur la structure de la répartition de la propriété .....	260
8.2.6 Les effets du changement de régime sur l'intensité et les modalités des rivalités, ainsi que sur la configuration des acteurs et leurs stratégies.....	270
8.2.7 L'impact du changement des composants nationaux sur le changement de régime dans le périmètre des rives du lac de Biene .....	280
8.2.8 Le rôle des différents acteurs et des différents niveaux institutionnels dans le processus de changement de régime .....	282
8.3 Le périmètre de la colline du Hueb .....	284
8.3.1 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre .....	284
8.3.2 Chronologie générale du cas .....	287
8.3.3 Les transformations des composants régionaux (législation cantonale et réglementations communales) du régime entre 1960 et 1990 et ses effets sur la structure de la répartition de la propriété .....	291
8.3.4 Les effets du changement de régime sur la configuration des acteurs et leurs stratégies.....	292
8.4 Le périmètre de l'agglomération lausannoise .....	296
8.4.1 Justification du découpage du périmètre .....	296
8.4.2 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre .....	298
8.4.3 Tableau général des B&S pour l'ensemble de la période (1969-1985) et choix des sous-cas .....	314
8.4.4 Chronologie générale du cas et des sous-cas .....	317
8.4.5 Les transformations des composants régionaux (législation cantonale et réglementations communales) du régime entre 1960 et 1985 et ses effets sur la structure de la répartition de la propriété .....	347
8.4.6 Les effets du changement de régime sur l'intensité et les modalités des rivalités, ainsi que sur la configuration des acteurs et leurs stratégies.....	356
8.4.7 L'impact du changement des composants nationaux sur le changement de régime dans le périmètre de la région lausannoise.....	396
8.4.8 Le rôle des différents acteurs et des différents niveaux institutionnels dans le processus de changement de régime .....	399
8.4.9 Autres facteurs de changement .....	402
8.4.10 Quelques enseignements dérivés des sous-cas concernant le processus local de changement de régime.....	403

<b>Chapitre 9 : Les effets du changement de régime sur les usages et l'état de la ressource dans les périmètres des études de cas .....</b>	<b>406</b>
9.1 Les effets sur les usages de la ressource .....	406
9.1.1 Les rives du lac de Biemme et la colline du Hueb .....	406
9.1.2 La région lausannoise.....	415
9.2 Comparaison des effets, évalués en terme de durabilité, des changements de régime sur les différents périmètres .....	425
9.2.1 La construction des indicateurs de durabilité.....	425
9.2.2 L'évaluation par les critères de durabilité.....	426
9.2.3 Les liens entre changement de régime, intensité des usages et des rivalités, et durabilité des usages de la ressource.....	437
<b>Chapitre 10 : Discussion des hypothèses explicatives des changements de régime à la lumière des études de cas .....</b>	<b>442</b>
10.1 Rappel des principaux éléments empiriques relatifs aux dynamiques du changement de régime.....	442
10.2 Les hypothèses dérivées de la théorie des CPR .....	447
10.3 Les hypothèses dérivées de l'ACF .....	461
10.4 Les hypothèses dérivées de l'approche par les RPP .....	466
<b>Chapitre 11 : Enseignements empiriques et théoriques tirés du cas de la mise en place du régime de l'Amenagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990 .....</b>	<b>474</b>
11.1 Les enseignements empiriques.....	474
11.2 Les enseignements théoriques.....	477
11.2.1 Enseignements tirés de la discussion des hypothèses .....	477
11.2.2 Les hypothèses dérivées du cadre d'analyse des RIRN .....	479
11.2.3 Le rôle de la « judiciarisation de la politique » dans les changements de régime .....	482
11.2.4 L'influence des caractéristiques institutionnels du système politique suisse sur les processus de changement de régime .....	485
<b>Conclusions .....</b>	<b>489</b>
C.1 Retour sur la démarche et rappel des principaux enseignements .....	489
C.2 Les conditions d'émergence d'un régime institutionnel « intégré » du sol susceptible de garantir un usage durable de la ressource : quelques propositions pour l'avenir .....	491
<b>Bibliographie.....</b>	<b>495</b>
<b>Revue, journaux. autres sources.....</b>	<b>520</b>
<b>Documents cartographiques.....</b>	<b>520</b>
<b>Archives, entretiens .....</b>	<b>521</b>
Archives .....	521
Entretiens.....	521
<b>Liste de la législation citée .....</b>	<b>523</b>
Droit constitutionnel.....	523
Code Civil Suisse .....	523
Législation fédérale .....	523
Législations cantonales .....	525

<b>Annexes .....</b>	<b>527</b>
Annexes générales (annexes A) .....	527
Annexes étude de cas de l'aménagement des rives du lac de Biemme (annexes B).....	545
Annexes étude de cas Rückzonung Hueb (annexes C) .....	560
Annexes étude de cas des plans de zones de la la région lausannoise (annexes D).....	564

## ABRÉVIATIONS

ACF= Advocacy Coalition Framework  
ADBB = Arbeitsgruppe dringlicher Bundesbeschluss  
AdI = Alliance des Indépendants  
AFU = Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire de 1972  
ASCI = Association suisse pour la colonisation intérieure  
ASL = Association « Sauver Lavaux »  
ASPAN = Association suisse pour l'aménagement national  
AT = Aménagement du Territoire  
ATF = Arrêt du Tribunal Fédéral  
B&S = Biens & Services (dérivés de la ressource)  
BAK AG : = SA pour la création et l'exploitation d'infrastructures d'amarrages pour les petits bateaux sur les lacs bernois  
Bio = Production biologique  
BW = Bernische Wanderwege  
CC = Code civil suisse  
CE = Conseil des Etats (Parlement fédéral)  
CF = Conseil fédéral  
CFF = Chemins de fer fédéraux  
CHF = Francs Suisses  
CHUV = Centre Hospitalier Universitaire Vaudois  
CIURL = Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise  
CK-73 = Chefbeamte Konferenz 1973  
CN = Conseil National (Parlement fédéral)  
CPR = Common-Pool Resources (Situation / Theory)  
CPS = Concept paysage suisse  
Cst = Constitution fédérale  
DAT = Délégué fédéral à l'aménagement du Territoire  
DBB = Dringlicher Bundesbeschluss (=AFU)  
DFJP= Département fédéral de justice et police  
DTP = Direction des Travaux Publics (du canton de Berne)  
EPFL = Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne  
ETHZ = Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (Ecole Polytechnique Fédérale de Zürich)  
FMB = Forces motrices bernoises  
FNRS = Fonds nationale de la recherche scientifique  
GPE = Groupement pour la Protection de l'Environnement (parti écologiste vaudois)  
HLM = Habitations à loyers modérés  
IG = Interessengemeinschaft  
IGB = Interessengemeinschaft Bielersee

IGS = Interessengemeinschaft Schattenwil  
IRM = Institutional Resources Management  
ITEP = Institut de Technique des Transports de l'EPF-Lausanne  
LAF = Loi cantonale vaudoise sur les améliorations foncières de 1961  
Lagr = Loi sur l'agriculture de 1998  
LAT = Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979  
LATC = Loi cantonale vaudoise sur l'Aménagement du Territoire et les Constructions de 1976  
LC = Loi cantonale bernoise sur les constructions de 1970  
LCAT = Loi cantonale vaudoise sur les Constructions et l'Aménagement du Territoire de 1964  
Leaux = Loi fédérale sur la protection des eaux de 1991  
LF = Loi fédérale  
Lfo = Loi fédérale sur les forêts de 1991  
LPE = Loi fédérale sur la protection de l'environnement de 1983  
LPEP = Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution de 1971  
LPN = Loi fédérale sur la protection de la nature de 1966  
LPNMS = Loi cantonale vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites de 1969  
LRN = Loi fédérale sur les routes nationales de 1960  
LSPN = Ligue suisse pour la protection de la nature (plus tard Pro Natura)  
MDL = Mouvement pour la Défense de Lausanne  
Mio = Millions de francs (suisse)  
MPF = Mouvement populaire des Familles  
N5 = route nationale (semi-autoroute) 5 Neuchâtel – Bienne  
OACOT = Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne  
OCEco = Ordonnance fédérale instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie de 1996  
OEaux = Ordonnance fédérale sur la protection des eaux de 1998  
OFAT = Office fédéral de l'aménagement du territoire  
OFDT = Office fédéral du développement territorial (ex-OFAT)  
ONU = Organisation des Nations Unies  
Opair = Ordonnance fédérale de la protection de l'air de 1985  
OPB = Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit de 1986  
OPD = Ordonnance fédérale sur les paiements directs versés dans l'agriculture de 1993 et 1998  
ORD = Ordonnance  
ORL = Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ETHZürich)  
Osites = Ordonnance fédérale sur les sites contaminés de 1998  
Osol = Ordonnance sur les atteintes portées aux sols de 1998  
Osubst = Ordonnance fédérale sur les substances de 1986  
OTD = Ordonnance fédérale sur le traitement des déchets 1990  
OVNI = Objet volant non identifié  
PAI = Parti des Agrariens et Indépendants

PD = Policy design  
PDC = Parti démocrate-chrétien  
PdT = Parti du travail  
PGEE = Plan général (communal) d'évacuation des eaux (loi fédérale sur la protection des eaux de 1991)  
PI = Production intégrée  
PL = Parti Libéral  
PME = Petites et moyennes entreprises  
POP = Parti ouvrier populaire (VD)  
PPA = Plan Partiel d'Affectation  
PQ = Plan de Quartier  
PREE = Plan régional d'évacuation des eaux (loi fédérale sur la protection des eaux de 1991)  
PS = parti socialiste  
PSV = Parti Socialiste Vaudois  
RAFU = Règlement cantonal vaudois d'application de l'AFU de 1972  
RG = Référentiel global  
RGS = Rapport global-sectoriel  
RIRN = Régimes institutionnels de ressources naturelles  
RO = Recueil officiel (du droit fédéral)  
RPP = Référentiels de Politiques Publiques  
RS = Référentiel sectoriel  
SA = Société anonyme  
SAT = Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud  
SEVA = Loterie cantonale bernoise  
SR = Système régulateur  
STEP = Installation de traitement des eaux usées  
TF = Tribunal fédéral  
UDC = Union Démocratique du Centre  
UPS = Union des producteurs suisses  
USP = Union suisse des paysans  
VBS = Verein Bielerseeschutz  
VLE = Valeurs limites d'émissions  
VLI = Valeurs limites d'immissions  
WWF-Vaud = World Wildlife Fund  
ZAB = Zone à bâtir (ou zone d'extension)  
ZGB = Ziviles Gesetzbuch (Code civil)  
ZPTP = Zones protégées à titre provisoire (AFU)

## INTRODUCTION

Partant du double constat (1) de l'accroissement quasi exponentiel de la pression anthropique sur les ressources naturelles depuis près d'un siècle (Pfister 1996) et (2) de l'incapacité des politiques environnementales contemporaines à envisager les questions de régulation des relations entre les sociétés humaines et leur environnement naturel sous l'angle de ce problème de plus en plus urgent de la surexploitation des ressources naturelles, ce travail de thèse de doctorat propose de mettre en œuvre un nouveau cadre d'analyse élaboré dans le cadre d'une recherche collective portant sur les « régimes institutionnels de ressources naturelles »<sup>1</sup>. Ce cadre conceptuel est le produit d'une rencontre entre deux disciplines ayant contribué, chacune à sa manière, à l'analyse de la régulation des usages sociaux de l'environnement et des ressources naturelles que sont : (1) l'économie institutionnelle des ressources naturelles et (2) l'analyse des politiques publiques de l'environnement.

Il se fonde sur deux postulats que sont : (1) la nécessité - si l'on entend rendre compte de manière pertinente et exhaustive de l'ensemble des enjeux liés aux usages humains de l'environnement naturel - de *combiner* les instruments d'analyse de ces deux disciplines dans le cadre d'une nouvelle conceptualisation formalisée sous le terme de « régime institutionnel de ressources naturelles », et (2) la nécessité de dépasser la conception « sectorielle » des politiques environnementales et de relire la réalité sous l'angle non plus de la gestion des émissions, mais de la gestion des ressources naturelles.

Par régime institutionnel, on entend la combinaison d'une part, de l'ensemble des politiques publiques régulant les usages d'exploitation et de protection d'une ressource naturelle et d'autre part, l'ensemble des droits de propriété (propriété formelle, droits de disposition et droits d'usages) s'appliquant à cette même ressource.

Reprenant cet acquis commun (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001) et constatant que, en l'état actuel de son développement, ce cadre conceptuel des régimes institutionnels n'est encore essentiellement que heuristique et statique, ma thèse a pour ambition de rendre celui-ci plus dynamique de manière à accroître sa capacité explicative. L'objectif de ce travail consiste donc à contribuer à l'élaboration d'une *théorie des changements de régime et de leurs effets*.

Pour ce faire, ce travail a pour ambition de répondre aux trois questions suivantes :

1. *Pourquoi* (déclencheurs) et *comment* (dynamique) les RIRN se transforment-ils dans le temps ?
2. Quels sont les *effets* de ces changements sur les usages et l'état de la ressource naturelle régulée ?
3. Quels *enseignements* peut-on tirer de la connaissance de ces processus en vue de la constitution de régimes institutionnels garantissant une *gestion durable des ressources naturelles* ?

Parmi les six ressources « classiques » généralement traitées dans la littérature consacrée à la gestion des ressources naturelles (sol, air, eau, forêt, paysage, faune), j'ai fait ici le choix - en raison du caractère très récent et encore moyennement stabilisé du développement conceptuel du cadre d'analyse - de me concentrer sur le *sol*, cette ressource apparaissant historiquement comme la plus centrale du point de vue, aussi bien des usages sociaux de l'environnement, que des enjeux de régulation. Ce choix permet ainsi de tester la pertinence du cadre d'analyse

---

<sup>1</sup> « Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime » (recherche n°1214-055890.98/1) financée par le FNRS, dirigée par P. Knoepfel, I. Kissling-Naef et F. Varone et réalisée entre septembre 1999 et août 2002.

en l'appliquant dans un premier temps à des enjeux centraux de la gestion des ressources naturelles en Suisse. En effet, au travers du *droit foncier*, le sol influe sur une grande partie des autres régimes institutionnels de ressources (eau, forêt, paysage, voire air et faune). Passant en un siècle d'une situation de relative abondance à une situation de grande rareté (surexploitation), investie avec le temps d'une forte valeur économique, ressource très faiblement renouvelable, le sol constitue certainement aujourd'hui, probablement avec l'air, la ressource la plus menacée de surexploitation dans ce pays.

De manière à développer les capacités analytiques du cadre conceptuel, notamment en ce qui concerne l'explication des dynamiques menant aux changements de régime, j'ai recouru à trois théories, partiellement concurrentes, originaires des deux disciplines se trouvant aux fondements du cadre d'analyse des RIRN, l'économie institutionnelle et l'analyse des politiques publiques. Ces trois corpus théoriques sont : (1) *l'économie institutionnelle des ressources naturelles* et la théorie des droits de propriété (Bromley, Ostrom, etc.), (2) *l'advocacy coalition framework* (Sabatier et alii) et (3) l'approche par les *référentiels de politiques publiques* (Jobert, Muller, etc.). Ces trois approches théoriques sont évaluées sous l'angle de leur capacité à produire des hypothèses explicatives pertinentes des changements de régimes.

La période de changement au centre de l'attention est celle de l'émergence et de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire entre 1960 et 1990. L'analyse de ce processus de changement est menée à tous les échelons politico-administratifs (fédéral, cantonal et communal) à l'aide de quatre études de cas :

- Une analyse de la dynamique de changement au niveau fédéral (articles constitutionnels sur le droit foncier de 1969, loi sur la protection des eaux de 1971, arrêté fédéral urgent de 1972, loi sur l'aménagement du territoire de 1976 et 1979) ;
- Trois études de cas dans deux cantons dont les périmètres sont les suivants : les rives du lac de Biemme (BE), l'agglomération lausannoise (VD), la reclassement de la zone à bâtir (*Rückzonung*) située sur la colline du Hueb (BE). Chaque étude de cas comporte elle-même plusieurs sous-cas correspondant à des zones de rivalités spécifiques (par exemple, dans le cas de l'agglomération lausannoise, les cas de l'Hermitage, de Lutry et de Morrens).

L'analyse comparée, à l'aide des instruments et des hypothèses théoriques élaborées au préalable, des processus de changement observés dans les différentes études de cas et de sous-cas, permet de repérer les régularités ou, au contraire, les divergences entre les différentes dynamiques à l'œuvre sur le terrain. Ce faisant, elle permet également d'évaluer la contribution de chaque théorie à l'explication des changements. Finalement, elle permet de formuler de nouvelles propositions théoriques en matière d'explication des changements de régime sur la base des enseignements théoriques tirés de cette première confrontation.

Une autre contribution majeure de ces études de cas consiste dans l'analyse empirique des *effets* sur le terrain du changement de régime. Je montrerai ainsi toute la complexité de ce que représente un changement de régime, soit en réalité une imbrication d'une multitude de dynamiques à la fois partiellement autonomes et interdépendantes, se déroulant simultanément à plusieurs niveaux institutionnels.

Je montrerai également les impacts que ces transformations institutionnelles ont eus sur les usages de la ressource, ainsi que sur l'état physique de celle-ci.



Le texte est structuré de la manière suivante :

1. Le *premier chapitre* rend compte des origines théoriques et empiriques du concept de régime institutionnel de ressources naturelles. J'y retrace le cheminement logique partant du constat de certaines des limites des politiques environnementales contemporaines, ainsi que des instruments d'analyse que ces mêmes politiques ont générés, et débouchant sur l'élaboration du concept de régime institutionnel, ceci en montrant tout ce que ce concept doit aux différentes tentatives, qui ont eu lieu essentiellement au niveau international, de développer des programmes politiques fondés sur la gestion durable des ressources naturelles. Je montre de cette manière les liens existant entre ces différentes réflexions théoriques et politiques d'une part, et l'élaboration de notre concept de régime d'autre part.
2. Le *deuxième chapitre* présente ce nouveau cadre d'analyse, les différents concepts qui le composent, la logique de leur articulation, ainsi que les usages que l'on peut en faire. Je montre également ses limites actuelles (usage essentiellement, statique heuristique et descriptif) et propose une manière d'y remédier (développement d'hypothèses explicatives des changements de régime).
3. Dans le *chapitre 3*, je présente de manière plus formalisée le design de la recherche, ainsi que ses différentes étapes. En particulier, je justifie la logique du design théorique consistant à compléter l'analyse des changements de régime, réalisée dans un premier temps dans la logique du cadre d'analyse des RIRN, à l'aide d'hypothèses dérivées d'approches théoriques externes. Je justifie également la logique du design de recherche empirique fondé sur la combinaison d'un survol historique sur une longue période de l'ordre du siècle permettant de repérer les périodes de rupture dans la trajectoire des régimes institutionnels du sol, avec un nombre limité d'études de cas qualitatives centrées sur l'analyse intensive du dernier changement de régime en date.
4. Le *chapitre 4* présente les trois corpus théoriques sélectionnés afin de servir de réservoir d'hypothèses « externes » susceptibles de contribuer au développement du cadre d'analyse. Après avoir présenté les principaux éléments constitutifs de chacun de ces trois corpus théoriques, j'identifie les hypothèses d'explication du changement les plus représentatives (ou caractéristiques) qui en sont dérivables.
5. Dans le *cinquième chapitre*, je présente les caractéristiques de la ressource qui fait l'objet de cette recherche, soit le sol, à l'aide des catégories analytiques du cadre conceptuel des régimes. Outre la description de ses caractéristiques physiques et symboliques, ainsi que des aspects sociaux et économiques des usages dont elle fait l'objet, je tente de reconstituer les grandes tendances et les grands enjeux relatifs à ses usages durant le XX<sup>ème</sup> siècle. Je tente également, malgré le manque de données disponibles, de reconstituer autant que possible les grandes tendances de la structure de distribution de la propriété foncière à l'échelle nationale.
6. Le *chapitre 6* est consacré à la reconstitution de la trajectoire historique des régimes institutionnels du sol durant le XX<sup>ème</sup> siècle. A travers une combinaison de l'évolution du droit foncier d'une part, et des politiques publiques de protection et d'exploitation du sol de l'autre, je construis une périodisation de cette évolution permettant de repérer les moments de rupture au sein de cette trajectoire. C'est ce travail d'analyse historique qui a permis d'identifier la période de changement (soit la période des années 1960 aux années 1990) sur laquelle se sont, dans un second temps de l'analyse, concentrées les études de cas empiriques. La reconstruction de cette trajectoire des régimes du sol permet également une meilleure compréhension des tendances lourdes de la régulation des usages du sol dans ce pays, connaissance qui permet de mieux comprendre le contexte au sein duquel se déroule

le dernier changement en date sur lequel porte l'analyse, ainsi que de mieux saisir la signification de certains des enjeux rencontrés sur le terrain à cette occasion.

7. Le *chapitre 7* est consacré à l'analyse de l'ensemble des processus de décision fédéraux participant du changement de régime à ce niveau institutionnel, soit à la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire entre les années 1960 et 1990. Les principaux acteurs ont été identifiés et leurs stratégies tout au long des différents processus de décisions reconstituées. Ce travail a permis de repérer les quatre principales coalitions ayant joué un rôle significatif dans le processus de changement de régime à tous les niveaux institutionnels. Il a également permis de reconstituer la genèse de ce changement, de même que l'origine des incohérences actuelles du régime résultant des contradictions existant entre le droit foncier et la politique d'aménagement du territoire.
8. Le *chapitre 8* rend compte des études de cas menées dans trois périmètres régionaux différents que sont les rives du lac de Biemme, la colline du Hueb dans la périphérie de l'agglomération biennoise et les différentes couronnes de l'agglomération lausannoise. Ces études de cas ont pour objectif principal de repérer les effets, ou au contraire l'absence d'effets, du changement de régime dans ces différents périmètres. Pour ce faire, j'ai procédé à une comparaison des situations avant et après le changement de régime de manière à repérer les éventuels changements intervenus entre-temps. Ces études de cas décrivent également dans le détail l'ensemble des processus, souvent très complexes, de concrétisation du changement dans le terrain. Pour ce faire, j'analyse l'ensemble du processus d'arrivée dans le terrain des dispositions et des instruments de l'aménagement du territoire, et ceci à la lumière des débats se déroulant dans le même temps au niveau fédéral.
9. Dans le *neuvième chapitre*, je présente les résultats des analyses menées sur le terrain concernant les effets du changement d'une part, sur les usages de la ressource et d'autre part, sur l'évolution de l'état de cette dernière.
10. Dans le *chapitre 10*, j'effectue une relecture, à l'aide des hypothèses élaborées dans le *chapitre 3*, des processus de changements décrits jusque-là à l'aide des concepts du cadre des RIRN, ceci de manière à en tirer un certain nombre d'enseignements théoriques et pratiques sur la question des changements de régimes institutionnels de ressource.
11. Dans le *dernier chapitre (chapitre 11)*, je tire les enseignements théoriques et pratiques de cette recherche, de même que je discute de quelques questions plus particulières relatives au rôles des caractéristiques institutionnelles du régime politique suisse sur le processus de changement de régime que j'ai plus particulièrement analysés.

# CHAPITRE 1 : LES ORIGINES THEORIQUES ET EMPIRIQUES DU CONCEPT DE « REGIME INSTITUTIONNEL DE RESSOURCES NATURELLES »

## 1. INTRODUCTION

Ce chapitre n'a pas pour ambition de retracer l'histoire de la consommation et de la dégradation des ressources naturelles ou encore l'histoire du développement des politiques environnementales durant les 30 dernières années à l'échelle nationale ou internationale. Il n'a pas non plus pour ambition de faire la généalogie intellectuelle du concept de « développement durable ». Son ambition se limite plus modestement à présenter brièvement le faisceau – toujours très *imbriqué* - d'éléments, relevant de constats, aussi bien *empiriques* que *théoriques*, qui se trouvent à l'origine du développement du cadre d'analyse présenté plus loin des « régimes institutionnels de ressources naturelles » (ci-après RIRN).

Pour ce faire, je présenterai en premier lieu (1.2) quelques constats empiriques concernant l'évolution des usages humains de l'environnement dit « naturel », ainsi que quelques constats évaluatifs concernant les limites empiriques que connaît aujourd'hui de manière générale la première génération des politiques environnementales, notamment en ce qui concerne leur capacité à réguler les usages des ressources naturelles.

Dans un second temps, je ferai un bref état des lieux, plus théorique celui-ci, des apports et des limites des deux disciplines des sciences sociales qui se sont le plus directement préoccupées, ces dernières décennies, de la prévention des dégradations de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles : (1.3) l'analyse des politiques de l'environnement et de la durabilité et (1.4) l'économie institutionnelle des ressources naturelles.

## 1.2 LA GLOBALISATION DES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT ET L'INTERNATIONALISATION DE LA MOBILISATION ENVIRONNEMENTALISTE

Il y aurait peu de sens à vouloir entreprendre ici de démontrer l'existence d'une croissance impressionnante, en même temps qu'inquiétante, durant le siècle passé (XXème), de la consommation humaine, sous des formes très différentes, de toutes sortes de ressources naturelles, renouvelables comme non renouvelables. Tous les manuels de politiques environnementales, les *textbooks*, les rapports administratifs et scientifiques regorgent de données statistiques mettant en relation l'accroissement de la population mondiale et l'augmentation du volume des activités économiques (production et consommation de biens manufacturés) d'une part, et l'accroissement exponentiel de la consommation des ressources naturelles, la diminution de leurs stocks, respectivement la péjoration de leurs capacités de reproduction d'autre part<sup>2</sup>.

Les constats les plus souvent cités concernant la croissance durant le XX<sup>ème</sup> siècle sont les suivants (MacNeill 1989, cité in Reid 1995 :4 ; Garner 1996 :6) :

- Triplement de la population mondiale depuis 1900.
- Multiplication par 20 du volume des activités économiques.
- Multiplication par 30 de la consommation d'énergie fossile.
- Multiplication par 50 de la production industrielle.

---

<sup>2</sup> A titre d'illustration, l'on peut citer les ouvrages suivants : Carsons 1962 ; Dorst 1965 ; Allègre 1990 ; le rapport annuel « L'état de la planète » (Paris, Economica) ; Reid 1995 ; Garner 1996 ; Hardin 1968 ; Meadows et alii 1972 ; WCED 1987.

Ces quelques chiffres prennent une signification encore plus percutante si l'on sait que les 4/5 de cette croissance date d'après 1950<sup>3</sup>.

Dans le cas de la Suisse, les ordres de grandeur de cette croissance entre 1950 et 1990 sont les suivants (Pfister) 1996 :23) :

- Multiplication par 5 de la consommation d'énergie fossile (hors carburants),
- Multiplication par 11 de la consommation de benzine,
- Multiplication par 27 de la consommation de kérosène,
- Multiplication par 19 du nombre de voitures privées,
- Multiplication par 388 (!) du trafic de transit des marchandises par la route (camions),
- Multiplication par 4,4 des émissions de CO<sub>2</sub>,
- Multiplication par 4,3 du volume de déchets,
- Multiplication par 2,7 des surfaces construites entre 1960 et 1997<sup>4</sup>.

Il convient de noter qu'une faible partie seulement de cette explosion des charges environnementales produites (au travers de la consommation de ressources naturelles, d'émissions de charges polluantes dans l'air, l'eau et les sols ou encore de production de déchets) est susceptible d'être mise sur le compte de la croissance démographique, dans la mesure où celle-ci n'est que de 44% (soit une multiplication par 1,44) durant cette même période (1950-1990).

Les constats concernant la dégradation de l'environnement naturel et la surexploitation des ressources naturelles sont, pour certains, déjà relativement anciens. Certains historiens de l'écologie (par exemple Drouin 1991) suggèrent ainsi l'existence d'un lien étroit entre la manière dont les sociétés humaines perçoivent et pensent les problèmes environnementaux et l'état de leurs préoccupations dominantes du moment. Il est ainsi fort probable que des événements tels que la Seconde guerre mondiale, et l'expérience de la planification de l'économie de guerre qui l'accompagne, le développement économique sans précédent durant les trois décennies suivantes ou encore, dans un autre genre, la conquête spatiale<sup>5</sup>, aient contribué à produire une perception nouvelle de notre planète.

De même, les différents « chocs pétroliers », et notamment la crise des années 1973 – 1974, ont certainement contribué à la prise de conscience du caractère physiquement fini et limité du globe, impliquant ainsi une réorganisation progressive des schémas mentaux de perception de notre planète.

---

<sup>3</sup> C'est en ce sens que l'historien de l'environnement Christian Pfister propose de parler de « syndrome des années 1950 » (Pfister 1996), cette période récente de l'histoire des sociétés industrialisées (en premier lieu Europe occidentale et Etats-Unis) correspondant à une véritable « explosion » de la consommation en énergie, ressources naturelles, ainsi qu'en matière de production de déchets et d'émissions polluantes.

<sup>4</sup> Mes calculs sur la base des données de Rotach & Ringli 1971 :29 ; Rohr 1988 :89 ; OFS/OFEFP 1999 :55.

<sup>5</sup> La diffusion, au début des années 1970, des premières images de la Terre vue depuis la lune a certainement contribué au succès de la métaphore assimilant notre planète à un gigantesque « vaisseau spatial » dont les humains sont les passagers captifs. Par ailleurs, Paul Veyne, l'historien, fait remarquer que l'on assiste, à partir de cette époque, à une réinvention de la figure de l' « extra-terrestre », ainsi qu'à une recrudescence des phénomènes d'OVNI, phénomènes témoignant également d'une transformation de notre perception de la position de notre planète dans l'Univers.

Cette nouvelle perception « holistique » est contemporaine de la diffusion à grande échelle du concept d'*écosystème*. Parallèlement, plusieurs catastrophes importantes<sup>6</sup>, ainsi que la découverte des dangers que représentent un certain nombre de phénomènes de transformation de l'environnement physique – parfois en voie d'accélération – tels que l'érosion des sols, la désertification, les inondations, les ouragans, le trou d'ozone, le retrait des glaciers, etc., contribuent à renforcer la pertinence de la question de la part humaine se trouvant à l'origine de ces phénomènes.

Par ailleurs, le recours au concept d'écosystème permet également la prise de conscience du fait que l'accroissement des problèmes environnementaux n'est pas un phénomène uniquement *quantitatif* (internationalisation, globalisation des phénomènes de dégradation), mais également *qualitatif* (intensification locale des atteintes). Il permet aussi de montrer toute la complexité des interdépendances entre phénomènes naturels et anthropiques, et ceci à toutes les échelles auxquelles ces phénomènes se produisent.

Parallèlement aux divers constats empiriques plus ou moins scientifiquement étayés, plusieurs dynamiques de mobilisations internationales (colloques, conférences, etc.) s'accompagnant de publications politico-scientifiques (notamment Carson 1962, Hardin 1968, Meadows et alii 1972, WCED 1987) ont contribué, depuis les années 1960, à l'émergence et à la diffusion de la problématique de la dégradation de l'environnement et de la surexploitation des ressources naturelles.

Il convient de citer ici en premier lieu le rapport *Limits to Growth* (Meadows et alii 1972) rendu au Club de Rome par des économistes du MIT. Le succès et la résonance de ce texte sont certainement dus au caractère clair, simple et carré, voire caricatural, de son contenu. En effet, celui-ci consiste en une tentative de modélisation, élaborée sur un mode très déterministe, du développement de l'état du monde. Cette évolution est évaluée sous l'angle plus particulier des relations supposées exister entre cinq dimensions principales que sont : la croissance démographique, la croissance industrielle, la malnutrition, le rythme d'exploitation des ressources non renouvelables et les dommages écologiques. Fort de cette modélisation, le rapport formule des prédictions concernant l'effondrement prochain du système écologique et social contemporain et suggère que la solution passera inévitablement par une solution de type malthusienne limitant, voire bloquant, les différents processus de croissance.

Malgré les fortes critiques rencontrées - critiques portant notamment sur le caractère déterministe plutôt que probabiliste du modèle, ainsi que sur son incapacité à prendre en compte les impacts des variables humaines et sociales – ce rapport a fortement contribué à structurer le débat sur les conditions écologiques du développement économique et social. Il a en particulier favorisé la prise de conscience du caractère fini du monde physique (« l'écosystème-monde »), en même temps qu'il mobilise pour la première fois la notion de « développement écologique et économique durable ».

La *Conférence de Stockholm de 1972*, organisée sous l'égide de l'ONU, est marquée par un affrontement entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement au sujet de la définition des problèmes environnementaux à résoudre, ainsi qu'en ce qui concerne les moyens d'y parvenir. Alors que les pays industrialisés proposent d'aborder les problèmes sous l'angle de la gestion globale des ressources naturelles, les pays en développement perçoivent dans cette manière de poser le problème, un risque de limitation de leurs possibilités de développement à l'avenir. Si les nombreux « principes d'action » formulés dans la déclaration finale conservent dans une certaine mesure l'idée de « planification et de gestion des ressources », ainsi que de « développement intégré », l'absence de toute tentative

---

<sup>6</sup> Sont souvent citées les catastrophes maritimes (naufrages des pétroliers Torrey Canyon en 1967, de l'Amoco Cadix en 1978, ou encore de l'Exxon Valdez en 1988), les catastrophes chimiques (Seveso en 1976, Bhopal en 1984, ou encore Schweizerhalle en 1986) ou les « incidents » nucléaires (Three Mile Island en 1979, Tschernobyl en 1986).

d'opérationnalisation de ces principes a privé des derniers d'une grande partie de leur effectivité. On peut ainsi se demander si cet échec ne constitue pas une importante occasion manquée en vue de l'inflexion des politiques environnementales (occidentales) en direction de la gestion (intégrée) des ressources naturelles, plutôt qu'en direction de la gestion (sectorialisée) des émissions polluantes.

La Conférence de Stockholm aura toutefois permis de mettre en place un programme des Nations Unies pour l'environnement (avec quartier général à Nairobi au Kenya). Outre l'objectif de soutenir (financièrement et logistiquement) le développement de politiques environnementales dans le plus grand nombre possible de pays de la planète, ce programme trouve toute son importance dans sa contribution à l'élaboration de la « stratégie mondiale pour la conservation » (UICN 1980). Bien que fortement critiqué par les représentants des pays du Sud pour les mêmes raisons que les propositions de la Conférence de Stockholm, ce dernier document n'en constitue pas moins un apport important aux discussions internationales sur les questions d'environnement. Il tire plus particulièrement son importance de sa contribution à l'élaboration et à la diffusion d'une première ébauche du principe de « développement durable », soit un développement fondé sur une gestion à long terme des *ressources vivantes*. Les principes stratégiques mis en avant – développement de plans nationaux de conservation des ressources, abandon des stratégies sectorielles, anticipation et prévention des dommages causés aux écosystèmes plutôt que réparation *a posteriori*, focalisation des interventions aussi bien sur les causes que sur les symptômes des problèmes, etc. - constituent certainement des propositions incontournables en vue du développement de futures politiques de la durabilité, au niveau national comme international.

L'élaboration du concept de « développement durable » dans le cadre des travaux de la Commission Brundtland et sa large diffusion au travers du désormais célèbre rapport *Our Common Future* (WCED 1987) marque une importante transformation de la manière de concevoir les problèmes environnementaux au niveau international. Contrairement à la stratégie suivie précédemment, orientée prioritairement vers la conservation de la nature, la nouvelle stratégie part de l'idée que les solutions aux problèmes environnementaux passent inévitablement par le développement d'approches intégrant les questions sociales, économiques et écologiques, une telle démarche étant seule à même de réduire la contradiction entre *développement* (économique et social) et *protection* des écosystèmes. Postulant l'existence d'un lien direct entre d'une part, captation et surexploitation des ressources naturelles par les pays industrialisés du Nord et d'autre part, appauvrissement, sous-développement et dégradation de l'environnement dans les pays du Sud, le concept de développement durable appelle à la création des conditions pour une redistribution équitable des coûts et des bénéfices issus de l'exploitation des ressources et des écosystèmes entre les différentes populations de la planète. En plus de cet objectif d'un développement équitable au sein de la génération présente, le concept établit également un lien intergénérationnel en proposant le principe de l'existence d'un devoir de la génération présente envers les générations futures :

« meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet theirs » (WCED 1987 :8)

Il est intéressant de constater comment cet infléchissement en direction du principe du développement durable s'accompagne, durant les années 1970 et surtout 1980, d'un déplacement progressif de l'attention politique, en matière de surexploitation des ressources naturelles, des ressources *non renouvelables* (en premier lieu le pétrole) aux ressources *renouvelables*.

Une des concrétisations jusqu'ici les plus abouties du principe du développement durable consiste probablement en la *Convention mondiale pour la protection de la biodiversité de 1992* dont les principaux postulats sont les suivants (Knoepfel 1999 :2) :

1. Le rythme d'exploitation des ressources renouvelables ne doit pas excéder leur capacité de renouvellement.
2. La quantité de charges additionnelles infligées aux écosystèmes ne doit pas dépasser la quantité absorbable par la capacité de régénération propre à ces mêmes écosystèmes.
3. Le maintien de l'intégrité des écosystèmes est un prérequis pour un usage durable des ressources naturelles. Une telle situation ne peut être garantie qu'au travers du maintien du plus grand nombre possible d'espèces différentes.
4. Les paysages culturels et naturels ayant une fonction écologique et sociale doivent être préservés au profit des êtres humains et de leur dignité.
5. L'exploitation de ressources naturelles non renouvelables est acceptable à la seule condition que la productivité fondée sur l'usage de ces ressources puisse être accrue de telle sorte à ce qu'elle garantisse au total une réduction en termes absolus de ces mêmes ressources.

### **1.3 QUELQUES CONSTATS EMPIRIQUES CONCERNANT CERTAINES LIMITES DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ACTUELLES**

Ce petit détour par la littérature « internationale » sur les questions environnementales montre bien le décalage existant entre la manière dont ces questions sont problématisées au niveau international – avant tout en terme de gestion durable des ressources naturelles - et la manière dont les politiques élaborées et mises en œuvre aux niveaux national et régional dans les différents pays (occidentaux), réinterprètent ces mêmes questions en focalisant l'attention, non plus sur la gestion des stocks et des flux de ressources, mais au contraire sur la gestion des émissions et la limitation des niveaux d'immissions de substances polluantes. Force est donc de constater que la démarche « ressourcielle », élaborée au niveau des organisations internationales et fondée sur une approche plus globale et intégrée, n'a jusqu'à présent que très peu réussi à infléchir les politiques environnementales nationales et régionales, qui restent fondées avant tout sur des stratégies sectorielles de gestion des émissions et de limitation des niveaux d'immissions. Incapable de développer une conception intégrée et anticipative des problèmes liés à la gestion des ressources naturelles, ces politiques continuent à fonctionner sur un mode réactif face à des problèmes déjà déclarés.

Cette « myopie » des politiques environnementales à l'égard de la gestion des ressources naturelles (Knoepfel 2000) implique un certain nombre de difficultés et de limites quant à leur capacité à gérer les problèmes environnementaux contemporains. Les principales limites, qui ont été, depuis un certain temps déjà, empiriquement repérées par les analystes sont les suivantes :

1. Les politiques environnementales, en ce qu'elles sont souvent historiquement le produit de recyclages de programmes préexistants (gestion du patrimoine culturel, gestion du développement urbain, programmes de sécurité et d'hygiène publiques, programmes de protection des travailleurs, etc.), ont de la peine à se constituer en programmes politiques autonomes et sont souvent condamnées à demeurer des politiques internes à d'autres politiques sectorielles (Lascoumes 1994). Les politiques environnementales sont ainsi le plus souvent dépourvues des caractéristiques propres aux politiques sectorielles (par exemple, absence de référentiel commun permettant de penser les situations et de structurer les interventions). L'expertise unifiée fait également défaut, éclatée qu'elle est entre différents « corps » administratifs. L'Etat n'a pas comme interlocuteurs de *leadership* professionnel unifié, les associations de défense de l'environnement et les groupes écologistes constituant une nébuleuse dépourvue d'homogénéité.

L'une des conséquences de cette situation consiste dans le fait que, contrairement à d'autres secteurs d'intervention plus anciens, les décisions politiques ne tranchent, dans le domaine de l'environnement, que très rarement le conflit d'intérêts, se contentant de l'explicitier et de fournir une méthodologie plus ou moins fine pour le traiter. Les politiques environnementales se contentent le plus souvent à cadrer et à limiter les activités humaines plutôt qu'à les interdire, situant ainsi la protection de l'environnement non pas en amont de la décision, mais en aval, sa mise en œuvre effective dépendant toujours de nombreux aléas, ainsi que d'effets de dispersion. La plupart du temps, les effets produits ne correspondent ainsi que partiellement aux objectifs affichés et aux effets attendus, en raison d'affrontement d'intérêts que le dispositif de la politique n'arrive pas à réguler. Un certain nombre de programmes n'ont en réalité qu'un rôle modeste de régulation des activités humaines. Ils ont davantage une fonction de modération que de reconnaissance unilatérale d'une dimension du bien commun au détriment des autres.

2. Les politiques de l'environnement sont donc essentiellement des politiques de rattrapage et non des politiques de prévention (Theys 1998). Ce constat se trouve confirmé par les travaux des juristes qui ont bien montré combien le principe du pollueur-payeur occupe souvent une place plus importante que les principes de prévention et de précaution dans le droit environnemental (Petitpierre-Sauvain 1989 ; Sadeleer 1999).
3. Le caractère éclaté des politiques environnementales entre différents domaines d'action (protection qualitative des eaux et des sols, lutte contre la pollution atmosphérique, protection contre les substances dangereuses, lutte contre le bruit, etc.) pose le délicat problème de leur la coordination interne, ainsi que celui des phénomènes de déplacement des problèmes (*problem shifting*) (Knoepfel 1992, 1995, 1997).
4. La focalisation des politiques environnementales sur la seule lutte contre les émissions polluantes ne permet pas à celles-ci de fonctionner comme de véritables politiques de protection des ressources naturelles susceptibles de prévenir les phénomènes de surexploitation et de raréfaction des ressources. En particulier, elles sont souvent incapables de garantir les conditions minimums permettant l'autoreproduction des stocks dans le cas des ressources renouvelables ou encore, de régler durablement les rivalités entre usages hétérogènes concurrents (Knoepfel 1999).
5. Les politiques de l'environnement contemporaines ne sont pas conçues de telle manière à pouvoir gérer et coordonner entre eux les usages d'exploitation *et* de protection de l'environnement. On ne peut ainsi que constater, en l'état actuel, la quasi absence de coordination entre les politiques environnementales de protection et les politiques non environnementales d'exploitation des ressources. Cette situation est d'autant plus problématique qu'aujourd'hui le pôle de l'exploitation (économique) de l'environnement se trouve souvent paradoxalement renforcé par la diffusion du nouveau *référentiel global* du *développement durable* dans la mesure où celui-ci contribue très souvent à réinsérer les exigences sociales et économiques au cœur des débats sur les politiques environnementales (Knoepfel 2000).
6. Les politiques de l'environnement négligent la plupart du temps de prendre en considération la dimension des *droits de propriété*, dont la structure de la distribution au sein de l'espace social influe pourtant de manière importante sur les conditions de leur mise en œuvre, ainsi que sur la production de leurs impacts et outcomes (Kissling-Naef & Varone 1999, 2000a, 2000b, Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001).
7. Il semble qu'il soit possible de rattacher une partie des problèmes que rencontrent aujourd'hui ces politiques au fait qu'elles sont toujours marquées par la *logique du droit de voisinage* tel qu'il est formalisé dans le Code Civil. Ce droit, dans un souci de respect du principe de la propriété privée, subordonne toute intervention de la part de l'Etat à



l'existence attestée et revendiquée d'un *tiers lésé susceptible de faire valoir une atteinte à ses intérêts propres* :

« Diese Trennung von Ökonomie und Ökologie findet ihren Ursprung u.a. in der Schutzphilosophie, die der klassischen Umweltschutzpolitik (im Gegensatz zur Naturschutzpolitik) auch heute noch zugrunde liegt. Diese besteht im Bestreben, Mensch, Tier, Pflanzen und Ökosysteme vor schädlichen Umweltbelastungen (Immissionen) zu schützen, die aus Emissionsaktivitäten Dritter resultieren. Dieser Ansatz geht letztlich auf das zivile Nachbarrecht zurück, das dem Eigentümer einer unbeweglichen oder beweglichen Sache ein Abwehrrecht gegen Schäden einräumt, die ihm durch nichtbefugte Drittpersonen entstehen (ZGB Art. 648). Solche Belästigungen (wie etwa Luftverschmutzungen, Lärm oder Quellenverschmutzungen) sind nach dieser nachbarrechtlichen Konzeption im Prinzip nur dann relevant, wenn Dritte geschädigt werden. Diese Grundkonzeption kommt noch sehr gut zum Ausdruck in den Umweltschutzgesetzen der ersten Generation, die staatliche Interventionen vom Bestehen übermässiger Belastungen abhängig machte (« immisionorientierte » Umweltpolitiken ; vgl. dazu Knoepfel, Varone 2000) . Bekanntlich wurde diese Philosophie im Laufe der 80er Jahre praktisch in allen europäischen Ländern zugunsten einer präventiven (« emissionsorientierten ») Strategie aufgegeben. Danach sind Emissionen vorsorglich auch dort zu reduzieren, wo übermässige Belastungen (noch) nicht vorliegen.

Trotz dieser Umorientierung blieb der zivilrechtliche Kerngehalt der Immissionsschutzpolitik bis heute erhalten. Denn diese befasst sich nicht generell mit dem Umgang des erwähnten Nachbarn mit den in seinem Eigentum stehenden natürlichen Ressourcen, sondern nur mit den daraus allenfalls entstehenden Sekundäreffekten, die man im weitesten Sinne als « Abfälle » bezeichnen kann. Würde er auf seinem Grundstück (etwa als Landwirt) seinen Boden durch extreme Intensivierung zerstören, ohne dass dabei eine Gewässerverschmutzung, etc. entstünde, wäre das « seine Sache ». Würde er auf seinem Land genmanipuliertes Saatgut verwenden, das gegebenenfalls zur Verdrängung und Vernichtung, einheimischer Pflanzenarten auf seinem Land führte, wäre das « seine Sache » sofern nicht die Gefahr bestünde, dass das Saatgut ungewollt auch auf Nachbargrundstücke gelangen könnte etc.

Solche prinzipiell im zivilen Nachbarrecht begründete Umweltpolitik ist keine Ressourcenschutzpolitik. Das gilt auch dann, wenn zu Recht angenommen wird, dass die hergebrachten Emissionsreduktionsgebote, jedenfalls bei knappen Gütern und Dienstleistungen natürlicher Ressourcen, deren Eigentümer oder Bewirtschafter dazu anhalten werden, die als Emissionen verlorenen Abfallsubstanzen möglichst gering zu halten und damit ressourcenschonend zu produzieren. Denn Übernutzung kann auch bei ortzeitlich knappen, generell aber im Überfluss verfügbaren Gütern und Dienstleistungen eintreten, wo ein ökonomischer Sparanreiz nicht gegeben ist. Der ressourcengefährdende Verbrauch naturproduzierter Güter und Dienstleistungen ist Immissionsschutzrechtlich nur relevant, wenn ökonomisch wertlose Abfälle Drittindividuen schädigen könnten. Pflanzen und Tiere gelten bekanntlich nicht als Individuen (Leimbacher 1988, Leimbacher, Perler 2000a) ». (Knoepfel 2000 :198-199)

Il est intéressant de constater comment l'expérimentation (empirique) des limites inhérentes à la logique historique de développement de ces politiques a incité les autorités en charge des questions d'environnement à tenter de recourir aux (anciennes) politiques de protection de la nature pour tenter de pallier les déficits de protection résultant de cette situation. La nouvelle politique de protection du paysage en voie d'émergence est un bon exemple de ce processus. Le développement du nouveau « Concept Paysage Suisse » (CPS) constitue en effet clairement une tentative de mise en place d'une gestion plus *globale et intégrée* de l'environnement et des ressources qui s'y trouvent (OFEFP 1998). Tout semble ainsi indiquer que cette « renaissance » des politiques de protection de la nature est en partie due au fait qu'elles constituent à l'heure actuelle les seuls programmes politiques et arrangements institutionnels capables de créer les conditions d'une gestion coordonnée des usages d'exploitation et de protection des ressources :

« Die aus ihrem Dornröschenschlaf aufgeweckte Naturschutzpolitik verdankt ihre neuerliche Attraktivität dem Umstand, dass sie in der Tat eine - kleine - Ressourcenpolitik ist. Sie regelt den Umgang verschiedener, nach der institutionellen Grundordnung in unterschiedlicher Weise berechtigter Eigentümer mit den ihnen zustehenden naturproduzierten Gütern und Dienstleistungen,

unbesehen von der Tatsache, ob diese Nutzungen Emissionen verursachen. Dadurch wird « Natur », oder nach neuerer Terminologie, lebedige, nach bestimmten Gensätzen zusammengesetzte Biomasse tendenziell zur öffentlichen Sache, soweit der Gesetzgeber an deren Verwertung oder Nutzung ein Interesse artikuliert. Diese Politik hat sich inzwischen über die Biosphäre hinaus in Richtung Boden, Wasser, Luft und Landschaft ausgeweitet. Dieser Prozess findet seiner Niederschlag u.a. auch in einer zunehmenden Instrumentalisierung altehrwürdiger Regalpolitiken, wie etwa der Jagd-, der Fischerei-, der Kiesabbau- oder Bergwerkpolitiken. Er schlägt zunehmend auch auf die Raumplanung über ». (Knoepfel 2000 :199)

#### **1.4 APPORTS ET LIMITES DE L'APPROCHE ANALYTIQUE DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA DURABILITE**

Il est malaisé et passablement artificiel de vouloir distinguer clairement entre processus empiriques et analyses théoriques des politiques environnementales. En effet, ces deux dimensions sont - en analyse des politiques publiques probablement plus encore que dans les autres sciences sociales – en réalité étroitement imbriquées dans la mesure où très souvent les analyses de politiques publiques font partie intégrante du processus de politique lui-même, à tel point parfois qu'il devient difficile de distinguer le rôle d'analyste scientifique (le « *policy scientist* » académique), de celui d'expert, voire parfois d'acteur agissant au sein même de l'espace politique (le « *policy analyst* »). Ainsi, autant les constats qui précèdent (partie 1.3) ne sont pas de « simples » constats empiriques, mais résultent déjà d'une analyse et d'une interprétation fondée implicitement sur des instruments théoriques, voire probablement sur des présupposés normatifs, autant les remarques qui suivent dans cette partie (1.4) ne portent pas uniquement sur la littérature théorique et les travaux de recherche auxquels elle a donné lieu, mais débordent en quelque sorte sur les modalités concrètes, empiriques, de fabrication et de mise en œuvre des politiques environnementales.

C'est donc volontairement, et de manière à signaler ce problème de confusion entre le phénomène empirique - *l'objet de l'analyse* - et la conceptualisation - *l'instrument qui sert à son analyse* - que j'ai choisi de risquer la redondance. Cela permettra par ailleurs également de mieux montrer, par contraste, dans quelle mesure le cadre d'analyse des RIRN représente un instrument de « rupture avec les prénotions » (Durkheim 1986), à mon sens plus performant que les catégories d'analyse de la *policy science*.

Peu nombreux, à ma connaissance, sont les textes d'analystes des politiques environnementales, qui traitent des difficultés des politiques environnementales « traditionnelles », en raison de leur focalisation sur la *gestion des émissions*, à répondre au problème central de la rareté croissante des ressources naturelles (pour un des rares contre-exemples, voir Knoepfel 2000). Kissling-Naef & Varone (2000a :5-8)<sup>7</sup> proposent de classer les différentes approches actuelles en matière d'analyse des politiques de l'environnement et de la durabilité en deux grandes catégories : (1) les approches focalisant sur les processus de mise en œuvre et sur l'évaluation de leurs effets et (2) les approches se concentrant sur les processus de formulation des programmes (objectifs, instruments et arrangements institutionnels).

La première catégorie rassemble des travaux focalisant sur les procédures de mise en œuvre, ainsi que sur l'évaluation des effets des politiques environnementales « sectorielles » orientées par exemple vers la limitation des émissions polluantes dans l'air, l'eau, les sols ou encore la gestion des déchets. Ces analyses ont pour objectif de comprendre les mécanismes

---

<sup>7</sup> Ce texte n'échappe pas complètement à la critique formulée ci-dessus concernant la confusion entre objet et instrument de l'analyse dans la mesure où l'on glisse imperceptiblement des remarques (en l'occurrence critiques) concernant les *instruments* de l'analyse (la manière de concevoir l'analyse des politiques de l'environnement), à des remarques qui portent sur *les politiques elles-mêmes* (cf. par exemple les pages 6 et 7).

concrets et les rapports de force au sein du processus de mise en œuvre de ces politiques, ainsi que de repérer les conditions de leur succès, ceci en comparant les cas d'échecs et les « *success stories* » (Jänicke & Weidner 1995 ; Knoepfel 1997). Ces analyses sont souvent accompagnées d'une réflexion portant sur le développement de nouveaux instruments de pilotage à destination de ces politiques environnementales sectorielles tels que : procédures de négociations et de médiation, conventions, arrangements volontaires, etc., instruments cependant toujours fondés sur le paradigme de la limitation des émissions.

La diffusion du nouveau référentiel du développement durable a eu comme effet de réanimer les discussions, essentiellement normatives, concernant la coordination, l'intégration et la planification des politiques environnementales ou ayant des effets environnementaux (Meadowcroft 1997). On peut distinguer trois types de planifications envisagées :

1. Une planification portant sur la *coordination* des politiques, environnementales ou non, ayant des effets sur l'environnement. On trouve dans cette catégorie une bonne partie de la littérature sur les « *green plans* » (cf. par exemple : Jänicke & Joergens 1996).
2. Une planification portant sur les *émissions polluantes*. Celle-ci consiste essentiellement en une réinterprétation, plus ou moins novatrice, de l'ancien paradigme de la gestion sectorielle des émissions polluantes, sous la forme d'une gestion globale des niveaux de pollution acceptables pour un (ensemble d') écosystème(s) donné(s). Les discussions concernant les certificats négociables de pollution appartiennent à cette catégorie.
3. Une planification concernant la gestion des *ressources naturelles*. Les discussions portant directement sur les ressources naturelles sont cependant plutôt le fait des économistes (Ostrom 1990 ; Bromley 1991 ; Devlin & Grafton 1998 ; Faucheux & Noël 1995) que des politologues (cf. cependant Knoepfel 1999).

Ces discussions autour de la question de la planification ont certainement contribué au retour au premier plan d'un instrument comme celui des *quotas*, qu'il s'agisse de quotas d'émissions, ou de quotas de prélèvements (d'unités de ressources) (cf., pour une discussion sur cet instrument Knoepfel 2002a).

La seconde catégorie de travaux focalise quant à elle au contraire sur les processus de formulation des programmes et sur les procédures de définition des objectifs, de mise en place des arrangements institutionnels, ainsi que des choix des instruments des politiques publiques. Cette littérature sur le *policy design* (Varone & Landry 1997 ; Varone 1998, 2000) tente de référer les choix effectués - avant tout en matière d'instruments - à toute une série de variables telles que les orientations idéologiques du ou des partis gouvernementaux, les préférences de l'administration, la minimisation des risques par le choix d'instruments déjà mis en œuvre ailleurs ou dans d'autres contextes, le caractère plus ou moins facilement atteignables du ou des groupes cibles de la politique, etc. Ces travaux ont permis de montrer dans quelle mesure il existe une relation entre les pratiques des groupes cibles (i.e. les usages effectifs des ressources naturelles par les différents acteurs et groupes sociaux) et le caractère souvent incohérent du programme de politique publique et/ou le caractère très incomplet de sa mise en œuvre.

En ce qui concerne les limites actuelles de l'analyse des politiques publiques, Kissling-Naef & Varone (2000a) mentionnent plus particulièrement les quatre points suivants :

1. Les approches focalisant sur les processus de mise en œuvre éprouvent souvent de la difficulté à comprendre les causes des problèmes et des échecs de mise en œuvre qu'elles ob-

servent pourtant empiriquement. Cette difficulté provient de ce qu'elles omettent d'analyser le moment de l'élaboration du design de la politique, ce qui les empêche de reconstituer les liens de causalité existant entre la structure (éventuellement défectueuse ou incohérente) du design et le déroulement de sa mise en œuvre.

2. Les recherches contemporaines analysent encore trop souvent de manière séparée les politiques de *protection* des ressources et les *politiques* d'exploitation de celles-ci ; et ceci alors qu'une démarche en terme de durabilité nécessiterait précisément de penser les deux types de politique dans leur interdépendance, ce qui permettrait d'évaluer ainsi leur degré de coordination (ou respectivement, d'absence de coordination).
3. Les analyses contemporaines reproduisent ainsi encore trop souvent, dans leur logique, la perspective fragmentée et sectorielle qui domine les politiques environnementales depuis les années 1980. Une telle conception, déjà critiquée par un auteur comme Pierre Lascoumes (1994), rend très difficile et très coûteux (en terme notamment de coûts de transaction) l'indispensable travail de coordination entre les différentes politiques sectorielles jusqu'ici simplement juxtaposées les unes à côté des autres. Dans ces conditions, il est fréquent que les groupes cibles des différentes politiques publiques sectorielles fassent l'objet d'injonctions partiellement, voire totalement, contradictoires.
4. Les analystes des politiques environnementales ont jusqu'ici été incapables de prendre en compte la dimension, pourtant fondamentale, des droits de propriété et se trouvent donc dans l'incapacité de concevoir les relations de contraintes réciproques existant entre les droits de propriété et les politiques publiques. En particulier, restent ici dans l'ombre, aussi bien la question des contraintes que font peser la définition des droits de propriété, ainsi que la structure de distribution de ces droits au sein de la population (i.e. les groupes cibles avérés ou potentiels) sur les processus de mise en œuvre de la plupart des politiques publiques, que les limitations de droits d'usages et/ou de disposition que les politiques publiques imposent aux détenteurs de droits de propriété.

## **1.5 APPORTS ET LIMITES DE L'ECONOMIE INSTITUTIONNELLE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA THEORIE DES DROITS DE PROPRIETE**

Par *économie institutionnelle* et *théorie des droits de propriété*, je fais ici référence à un ensemble de travaux fondés sur l'idée que la résolution des problèmes de dégradation des ressources naturelles par des individus ou des groupes qui les surexploitent passe par la mise en place de dispositifs institutionnels – généralement fondés sur le concept de « droits de propriété »<sup>8</sup> - constituant des systèmes d'incitation influant sur les pratiques d'usages effectives de l'ensemble des utilisateurs de ces ressources. Ces dispositifs ont pour objectifs la création d'un processus de régulation stabilisé des usages permettant le développement d'une gestion globale et durable – c'est-à-dire qui permette le maintien de la capacité de renouvellement - des systèmes de ressources, et ceci quel que soient leurs périmètres.

L'idée fondamentale et relativement simple de cette théorie est que l'une des conditions essentielles de création de ces incitations positives passe en premier lieu par l'attribution de *droits de propriété* (et d'*usages*) définissant clairement les droits et les devoirs des individus entre eux au sujet des relations (d'exploitation ou de protection) qu'ils entretiennent individuellement ou collectivement avec « leur » environnement et les ressources naturelles qui s'y trouvent. Cette idée se fonde sur la conviction que :

---

<sup>8</sup> Par droits de propriété, on entend, du point de vue économique, de manière générale : « a sets of ordered relationships among people that define their opportunities, their exposure to the acts of others, their privileges and their responsibilities ». (Schmid 1995 :46)

« L'institution de la propriété, accompagnée d'un strict contrôle de ces droits [de propriété], est l'institution la plus courante et la plus efficace pour motiver la création, le maintien et l'amélioration des actifs » (Milgrom & Roberts 1997 :375)

Cette conviction se fonde sur le principe qui attribue aux détenteurs des droits de propriété une double capacité :

1. Le droit de *contrôle* résiduel, soit la capacité, au sens juridique du terme, de prendre des décisions concernant l'utilisation qui est faite de l'actif.
2. Le droit de *percevoir* les bénéfices (résiduels) produits par l'actif (i.e. l'objet de la propriété).

L'existence de cette double capacité garantit en principe l'existence d'un intérêt pour le propriétaire à gérer durablement l'objet dont il est le détenteur du ou des titres de propriété :

« C'est l'association des bénéfices résiduels et du contrôle résiduel qui constitue le principal facteur de motivation de la propriété. Ces facteurs de motivation sont considérables puisque, au moins dans les cas simples, le dirigeant supporte seul les retombées financières des décisions qu'il prend. » (Milgrom & Roberts 1997 :379)

C'est donc à condition que ces deux aspects de la propriété ne soient pas dissociés, c'est-à-dire que le détenteur des droits résiduels soit également celui qui perçoit les (ou en tout cas une partie substantielle des) bénéfices résiduels, que le propriétaire se trouve véritablement incité à maintenir et à augmenter la valeur de son actif<sup>9</sup>.

Une autre condition de l'efficacité des droits de propriété, énoncée par les économistes institutionnels, renvoie à la clarté de leur définition, ainsi qu'à leur caractère transférable :

« Lorsque les droits de propriété ne sont ni clairement identifiables, ni facilement cessibles, l'efficacité peut être impossible à atteindre. Si un actif n'appartient pas clairement à quelqu'un, personne n'est motivé pour en protéger la valeur. De même, si les droits de propriété ne sont pas cessibles, il y a peu d'espoir pour que les actifs soient alloués aux agents pouvant le mieux maximiser leur valeur. Enfin, si les droits de propriété ne sont pas protégés, les propriétaires seront réticents à investir des sommes importantes dans des actifs qu'ils peuvent perdre sans compensation, ou auront du moins peu tendance à les protéger si cela implique la mobilisation de ressources irrécouvrables » (Milgrom & Roberts 1997 :383)

L'origine de la théorie des droits de propriété (sur les ressources naturelles) en économie institutionnelle est un résultat direct de la question, avant tout *économique*, portant sur le meilleur mécanisme d'internalisation des externalités négatives dans le cadre des processus économiques.

Dans ce contexte, l'économiste Ronald Coase suggère, comme prémisse à son théorème concernant la meilleure manière de réguler les relations entre pollueurs et victimes (Coase

---

<sup>9</sup> On remarquera en passant qu'il serait erroné de considérer les principes énoncés ici comme une défense inconditionnelle de la propriété privée individuelle. En effet, le monopole de la prise de risques que représente la propriété privée peut très bien représenter, suivant l'importance des actifs, une situation relativement inconfortable en comparaison d'un partage des risques (comme dans le cas des sociétés par action) avec un nombre plus ou moins élevé de co-propriétaires.

1960)<sup>10</sup>, que la condition absolue pour une régulation efficace des relations entre émetteurs et victimes d'externalités passe par la mise en place de droits de propriété qui soient clairement définis, institutionnellement garantis et protégés et librement transférables ou cessibles entre les acteurs (économiques) en présence.

L'économiste canadien J.H. Dales<sup>11</sup> va encore plus loin en attribuant l'existence d'externalité à une cause unique qui serait précisément l'absence ou la mauvaise définition des droits de propriété sur les biens ou les ressources. Pour lui les droits de propriété doivent, de manière à permettre un échange marchand dont l'objectif est de réaliser l'internalisation des externalités négatives, impérativement répondre aux quatre critères que sont (Fauchaux & Noël 1995 :185)<sup>12</sup> :

- *L'universalité*. Il ne devrait pas y avoir de « biens sans maîtres » : toutes les ressources existantes doivent être appropriées privativement (au sens d'exclusivement) par l'intermédiaire de titres de propriété clairement définis.
- *L'exclusivité*. Tous les coûts et les bénéfices engendrés par la possession et l'usage de la ressource doivent être à la charge du propriétaire, respectivement lui revenir.
- *La transférabilité*. Les droits doivent être librement transférables dans le cadre d'échanges volontaires entre les individus.
- *L'applicabilité*. Les droits de propriété doivent être respectés par tous et doivent être garantis (généralement par l'Etat) de manière à être protégés contre toute violation, volontaire ou non, de la part d'autrui<sup>13</sup>.

Considérant que les externalités résultent essentiellement de l'absence de droits de propriété sur les (ou tout du moins certains) biens environnementaux<sup>14</sup>, Dales

« propose d'établir un faisceau de droits de propriété exclusifs et transférables chaque fois que nécessaire sur les biens jusque-là considérés comme non appropriables et comme tels sources d'externalités. C'est le cas en particulier lorsque les biens en questions sont utilisés dans un but d'évacuation ou de stockage des déchets ou de ressources (eau, air, sol). Ces droits d'utilisation qui constituent alors de véritables « droits à polluer » peuvent faire l'objet, comme tout droit de propriété, d'échange marchand sur un marché que Dales souhaite voir posséder les caractéristiques

---

<sup>10</sup> Le théorème de Coase énonce que seul un système de négociations bilatérales se déroulant sur un marché concurrentiel libre (l'Etat se bornant à garantir le respect des droits de propriété), et reposant sur des droits de propriété clairement définis, protégés et librement transférables ou cessibles entre les acteurs (économiques) en présence permettra une internalisation des externalités qui soit « socialement efficace », c'est-à-dire favorisant une efficacité économique profitant in fine à l'ensemble de la collectivité. (cf. sur ce point par exemple Fauchaux & Noël 1995 :183-186). C'est un des apports de Coase, souvent repris plus tard (par exemple Bromley 1991) que de considérer les externalités, non pas comme une relation unilatérale entre un perturbateur et un ou des lésés, mais au contraire comme une relation *réciproque*, le perturbateur étant éventuellement doté d'un *droit* de léser dont la limitation ou la suppression impliquerait l'obligation d'un dédommagement de la part de la victime.

<sup>11</sup> Je me fonde ici sur la présentation qui en est faite par Fauchaux et Noël (1995 :185).

<sup>12</sup> Pour des commentaires complémentaires et des exemples de mise en œuvre de tels systèmes de droits de propriété, voir Devlin & Grafton (1998).

<sup>13</sup> Aux quatre caractéristiques déjà mentionnées (l'universalité, l'exclusivité, la transférabilité, l'applicabilité) Devlin & Grafton (1998 :38-39) en ajoutent trois autres qui sont :

la *divisibilité* : la capacité d'un propriétaire (foncier) à diviser sa propriété en différentes parts,

la *durée* : définition de la période de temps durant laquelle les droits de propriété sont valables,

et la *flexibilité* : la capacité à s'adapter aux changements de contexte ou de situation des détenteurs des titres.

<sup>14</sup> Cette interprétation reprend à son compte l'ancienne conception du droit romain considérant les systèmes de ressources dans leur intégralité (l'air, l'eau, etc.) comme des *res nullius*, soit des « choses sans maîtres » ou des « biens libres », c'est-à-dire non appropriés et donc non économiques. On retrouve cette même interprétation, par ailleurs problématique et tout à fait discutable, chez un juriste comme Benoît Jadot (1996).

concurrentielles. Sur ce marché, organisé par exemple sur le modèle boursier, un prix d'équilibre va se fixer : il sera égal au coût marginal d'épuration pour un montant donné de pollution ». (Faucheux & Noël 1995 :185)

Bien qu'acceptant la prémisse concernant la nécessité de définir clairement et de garantir des droits de propriété qui soient aisément transférables entre individus, nombre d'économistes institutionnels ne partagent pas l'optimisme de Coase concernant la production de résultats socialement efficaces à la seule condition de mettre en place des droits de propriété claires, protégés et transférables et de laisser faire le mécanisme de la négociation bilatérale. Le point central de la critique consiste à dire que les attendus du théorème sont de moins en moins probables à mesure que les *coûts de transaction* au sein des marchés augmentent, limitant l'efficacité dans les usages et la gestion des actifs, c'est-à-dire dans le cas qui nous intéresse, des ressources naturelles (voir par exemple Bromley 1991).

La théorie des droits de propriété appliquée aux ressources naturelles et les approches en terme de régime de propriété (Bromley 1991 ; Libecap 1993 ; Ostrom 1990, 1992, 1994 ; Devlin & Grafton 1998) partagent ces critiques, tout en considérant les droits de propriété comme un des éléments clés des processus de gestion des ressources naturelles. C'est ce que nous allons voir dans la partie qui suit.

### **1.5.1 Les apports l'économie institutionnelle des ressources naturelles et de la théorie des droits et des régimes de propriété à l'analyse de la gestion des ressources naturelles**

L'économie institutionnelle des ressources fondée sur la théorie des droits de propriété constitue à l'heure actuelle le développement théorique le plus important, complet et, dans une certaine mesure, convaincant en matière d'analyse des processus de gestion des ressources naturelles. Voici, brièvement mentionnés, ce que je propose de considérer comme les principaux apports de cette théorie :

1. L'économie institutionnelle des ressources et la théorie des droits de propriété constituent l'un des très rares cadres d'analyse d'une certaine ampleur focalisant explicitement sur les relations existant entre sociétés humaines et ressources environnementales et, plus particulièrement encore, sur les usages sociaux des ressources naturelles. Il s'agit là en effet, avec la géographie et l'écologie humaine, et peut-être encore la sociologie de l'environnement (Kalaora 1998, Mormont 1993, Fabiani, sans date, 1985, 1989, 1996, Fabiani & Theys 1986), de l'un des rares exemples de théories de sciences sociales focalisant son analyse sur les relations d'interdépendances et *d'influences réciproques* entre les hommes vivant en société et leur environnement naturel.

2. Cette approche a l'avantage décisif de fournir une définition claire du concept de « ressource » dont les éléments principaux sont (Ostrom 1990 :30-33, 2000 ; Ostrom & Schlager 1996 :129-130) :

- Une posture clairement *anthropocentrique*. Les ressources naturelles représentent des ensembles d'éléments naturels - renouvelables ou non - comme l'air, les sols, les minéraux, le pétrole, l'eau, les forêts, etc.<sup>15</sup> dont les sociétés humaines sont susceptible de dériver, au travers de leur exploitation, des biens et des services pour elles-mêmes.

---

<sup>15</sup> On remarquera que, dans cette perspective, l'énergie n'est par exemple pas considérée comme une ressource naturelle, mais constitue un bien ou un service tiré d'une ou de plusieurs ressources naturelles à la fois (eau, minerais, etc.).

Ainsi, dans cette perspective, les éléments de nature ne deviennent des « ressources naturelles » qu'à partir du moment où ils sont susceptibles de procurer une certaine *utilité* pour les hommes sous la forme de « biens » et de « services » qu'ils sont en mesure de tirer de ces éléments de nature. Il résulte de ce critère que des éléments de nature pour lesquels aucune demande n'existe ne constituent pas véritablement une « ressource » naturelle.

- L'introduction d'une distinction entre le *stock* de base ou le *système de la ressource* et les *unités* ou le *flux* produits par celle-ci. En règle générale, les usages humains d'une ressource en vue de la production de biens et de services portent sur les unités de la ressource (m<sup>3</sup> d'eau/heures ; m<sup>3</sup> de sol, m<sup>3</sup> de bois ou tonnes de poissons, etc.) et non sur le système dans son entier. Dans le cas des ressources renouvelables, on distingue généralement deux dimensions de la ressource que sont le *stock* et le *yield*. Alors que le stock constitue la quantité totale de ressource à disposition, respectivement, dans le cas des ressources renouvelables, la quantité minimale de ressource nécessaire à sa reproduction, le *yield* représente la quantité de « fruits » (i.e. d'unités de ressource) produits par le stock, c'est-à-dire, la quantité de ressource utilisable sans mettre en danger les capacités de reproduction de la ressource. Est considéré comme durable, un usage du *yield* qui ne dépasse pas la quantité mise à disposition par le stock de la ressource et qui ne mette donc pas en péril sa capacité de reproduction<sup>16</sup>.
- Une focalisation sur les « *common-pool resources* », soit les systèmes de ressource caractérisés par (1) le coût financier, social ou politique, important qu'implique la mise en place de dispositifs garantissant l'exclusivité de l'accès à la ressource et (2) le caractère concurrentiel de son usage, toute utilisation de la ressource par un usager prélevant dans une exacte proportion l'utilisation possible de cette même ressource par les autres usagers.

3. La littérature de l'économie institutionnelle des ressources propose de distinguer différents types de situations d'usages des ressources en fonction de deux critères principaux que sont d'une part, l'existence d'une *rivalité* pour l'appropriation des B&S fournis par la ressource et d'autre part, la possibilité ou non pour un groupe donné d'appropriateurs *d'exclure* d'éventuels autres prétendants de l'accès à ces mêmes B&S. Le tableau classique est le suivant :

**Tableau 1.1 : Typologie des B&S**

Exclusion	Oui	Non
Rivalité	Biens privés ( <i>private goods</i> )	Biens communs divisibles sans coût d'entrée ( <i>common goods</i> )
Non	Biens non divisibles ayant un coût d'entrée ( <i>club goods</i> )	Biens publics ( <i>public goods</i> )

Source : Greffé 1997 : 130 pour la traduction des termes en français.

<sup>16</sup> La question des effets de la sous-exploitation, c'est-à-dire lorsque la consommation du *yield* est inférieure à la quantité reproduite par le stock (ou le système) de la ressource, est, dans la perspective de la durabilité, plus complexe. Il faut cependant prendre en compte l'hypothèse, partiellement contre-intuitive, que, dans certains cas, la sous-exploitation peut mener à des situations de gestion des ressources non-durables.



Le classement des B&S d'une ressource à l'aide d'un tel tableau n'a rien de figé. Renvoyant aux caractéristiques de la *situation d'usage* d'un bien - caractéristiques qui sont susceptibles de changer dans le temps - un bien particulier peut passer d'une catégorie à une autre en fonction d'une modification des rivalités au sujet de son usage ou des capacités d'exclusion dont ses appropriateurs disposent ou se donnent.

L'un des intérêts de la théorie des droits de propriété renvoie à la mise en relation entre les caractéristiques des biens fournis par (ou produits à partir d')une ressource (caractéristiques exprimées à partir de cette typologie des B&S) et les régimes de propriété à mettre en œuvre pour les gérer (cf. tableau 1.2 ci-dessous).

4. L'un des apports décisifs de cette approche consiste dans sa contribution au développement d'une définition réaliste et opérationnelle du concept de « propriété », ainsi que dans le développement d'une conception *relationnelle* du phénomène de la propriété :

« (P)roperty relations between two or more individuals (or groups) have been defined by stating that one party has an interest that is protected by a *right* only when all others have a *duty*. It is essential to understand that *property* is not an object such as land, but rather is a *right to a benefit stream that is only as secure as the duty of all others to respect the conditions that protect that stream*. » (Bromley 1991 :22)

« Property is a benefit (or income) stream, and a property right is a claim to a benefit that some higher body – usually the state – will agree to protect through the assignment of duty to others who may covet, or somehow interfere with, the benefit stream. (...) Property is *not* an object but is rather a social relation that defines the property holder with respect to something with value (the benefit stream) against all others. Property is a triadic social relation involving benefit streams, right holders, and duty bearers. » (Bromley 1992b :2)

Ainsi, à l'opposé des définitions essentialistes et matérialistes, la propriété est définie ici, non pas comme une relation unilatérale entre un propriétaire et un objet matériel, mais au contraire comme une relation « triadique » entre (1) un « flux de bénéfice », (2) son possesseur et (3) l'ensemble des prétendants éventuels à ce même flux. La propriété, n'est donc pas simplement une relation entre un individu et une chose, comme on la considère la plupart du temps dans l'acception commune, mais le résultat d'une relation entre plusieurs individus distincts (les possesseurs et les non possesseurs des titres de propriété) *à propos* d'un objet matériel (ici une ressource naturelle). Une des conséquences importantes du caractère relationnel de la définition de la propriété consiste dans le fait qu'elle implique un élargissement substantiel du champ de l'analyse. La compréhension des relations de propriété ne peut en effet plus se limiter au seul groupe des propriétaires, mais doit désormais inclure l'ensemble des relations entre ceux-ci et les non propriétaires qui revendiquent (avec succès ou non) une relation d'usage avec la ressource en question. En particulier, une telle définition implique de prendre en compte, non seulement (1) les droits des propriétaires, mais également (2) les devoirs des non propriétaires, ainsi que (3) les obligations des propriétaires envers la ressource, comme (4) envers les non propriétaires.

5. De manière à ce qu'ils puissent fonctionner comme instrument de régulation des comportements, les différents droits de propriété individuels (titres de propriété, droits d'usages, etc.) s'appliquant à l'usage d'une ressource ou des B&S qui en sont dérivés doivent être ajustés et coordonnés entre eux de manière à éviter les injonctions contradictoires. Un tel processus de regroupement, d'articulation et de hiérarchisation des droits de propriété correspond à la mise en place d'un arrangement institutionnel que certains auteurs proposent d'appeler « système régulateur » (*regulative system*) (Ostrom 1990 ; Bromley 1991 ; Devlin & Grafton 1998). Un tel système a pour fonction de coordonner les droits d'accès, d'appropriation et d'usage de la

ressource, ainsi que de définir clairement les obligations des propriétaires ou des appropriateurs (i.e. des ayants-droit) en matière d'entretien ou de protection du système de la ressource. La littérature sur les régimes auto-organisés de gestion des ressources exploitées en commun (*self-organizing and self-governing common-pool resources*) (cf. par exemple Ostrom 1990 ; Ostrom, Gardner ; Walker 1994) propose d'inclure quant à elle dans sa définition du système régulateur, *l'ensemble* des règles et des mécanismes institutionnels :

- permettant d'opérer des changements au sein d'un régime de propriété,
- permettant de contrôler les comportements des appropriateurs de la ressource,
- organisant le monitoring de l'état du système de la ressource,
- ou encore, permettant la résolution des conflits.

Il résulte des nombreuses analyses empiriques que les possibilités d'articuler entre eux ces différents composants d'un système régulateur sont en réalité limitées et ont donné lieu historiquement au développement de *quatre* grands types de régimes de propriété dont le tableau 1.2 ci-dessous en présente les formes idéal-typiques<sup>17</sup>.

Ces quatre types sont construits à partir des critères suivants (Bromley 1991, Ostrom 1990 ; Devlin & Grafton 1998) : (1) la possession des titres de propriété, (2) l'organisation de l'exclusion, (3) l'identité des responsables du contrôle de l'accès, (5) les acteurs habilités à participer aux processus de décision au sein du régime.

---

<sup>17</sup> Il manque toutefois dans ce tableau à notre connaissance au moins une forme historique de régime qui est celui de la « *plura dominia* » du Moyen Age et de l'Ancien Régime européen. Son absence s'explique par le caractère empirique de la démarche de construction de cette typologie, les chercheurs qui ont contribué à son élaboration n'ayant pas pu rencontrer ce type de régime disparu depuis la Révolution française.

**Tableau 1.2 : Typologie des régimes de propriété**

	Propriété privée	Propriété étatique	Propriété commune	Absence de propriété (Open Access)
<b>Titres de propriété dans les mains de</b>	Individus Corporations	Autorités locales Autorités régionales/ Etats fédérés Etat central/fédéral	Groupes Corporations	Tout le monde et personne
<b>Exclusion des non propriétaires</b>	Oui	(Etrangers)?	Oui	Non
<b>Acteurs en charge du contrôle de l'accès</b>	Individus et corporations soutenus par l'Etat	Etat	Groupes Etat	Non
<b>Acteurs participant au processus de décision au sein du régime</b>	Individus Corporations	Gouvernement Administration Agences de l'Etat	Corporations	Non
<b>Causes de la dégradation de l'état de la ressource</b>	Manque d'incitation à lutter contre les externalités négatives	Manque de contrôle administratif sur les comportements des utilisateurs légaux de la ressource  Faiblesse de l'Etat face aux pressions exercées par les utilisateurs de la ressource.  Incapacité à produire des règles permettant de garantir un usage durable de la ressource	Absence de soumission des membres aux règles du groupe  Incapacité à produire des règles permettant de garantir un usage durable de la ressource	Absence complète de règles  Aucune incitation à produire des biens publics
<b>Exemples</b>	Terres agricoles	Parcs nationaux Forêts publiques	Eaux souterraines Pâturages	Air

Source: Kissling-Naef & Varone 2000a élaboré à partir de Ostrom (1990), Bromley (1991) et Devlin/Grafton (1998).

Il s'agit de comprendre la définition de ces quatre régimes de propriété, non pas dans une perspective juridique, mais comme une relecture de la notion de propriété selon la logique de l'économie institutionnelle. En ce sens, les différents régimes décrits ici intègrent des dimensions qui les distinguent d'une conception strictement juridique.

C'est ainsi que, si l'on se limitait par exemple à une lecture purement juridique du concept de propriété, on devrait constater qu'il n'existe aujourd'hui en Suisse *qu'un seul régime de propriété* qui est *la propriété privée* selon l'article 641 du Code Civil de 1912 (Leimbacher & Perler 2000a, 2000b). Ce qui veut dire qu'il n'existe donc, ni propriété étatique ou publique<sup>18</sup>, ni de propriété commune<sup>19</sup>.

Les catégories juridiques et économiques ne sont cependant pas complètement incompatibles entre elles, dans la mesure où elles sont sujettes à interprétation. Le régime juridique de la propriété privée collective, c'est-à-dire contrôlée par un groupe, représente, en Suisse, la forme empirique contemporaine, la plus proche de l'idéal-type du régime de propriété com-

<sup>18</sup> Lorsque l'Etat possède quelque chose, c'est à titre privé.

<sup>19</sup> Cette catégorie de propriété qui existait dans les codes civils cantonaux a été supprimée dans le Code Civil national au début du XXème siècle.

mune tel qu'il est décrit dans le tableau ci-dessus. De même, réinterprétera-t-on tout objet possédé à titre privé par une autorité publique communale, cantonale ou fédérale, comme correspondant à un régime de propriété étatique au sens des économistes institutionnels.

On remarquera encore la distinction opérée, dans le cadre de cette typologie des régimes de propriété, entre un régime de « libre accès » (*open access*) et un régime de « propriété commune » (*common property*). Il s'agit là de l'un des apports principaux de l'application de la théorie des droits de propriété à l'analyse des ressources gérées en commun, ou *common-pool resources* (par exemple : Bromley 1991, 1992a, 1992b; Ostrom 1990, Ostrom, Gardner, Walker, 1994; Stevenson 1991; and Settings 1981), dans la mesure où c'est précisément cette distinction qui a permis de mettre en lumière la confusion - soit l'indistinction entre ces deux types de situations, respectivement de régimes - sur laquelle était fondée toute la théorie de la « tragédie des communs » (*tragedy of the commons*) (Hardin 1968).

Bien que les principaux auteurs de cette approche ne se prononcent pas sur la question en ces termes, je propose de considérer cette typologie des régimes comme étant de nature *idéaltypique*, au sens wébérien du terme (Weber 1964, 1992)<sup>20</sup>. En effet, de nombreux régimes observables empiriquement possèdent des combinaisons de caractéristiques ne permettant pas de les classer de manière univoque dans l'un ou l'autre type de régime tels qu'ils sont définis dans cette typologie<sup>21</sup>.

On remarquera pour finir, que la plupart, si ce n'est l'intégralité, des ressources naturelles connaissent plusieurs régimes de propriété, variant selon les périmètres politico-administratifs et géographiques. Ainsi, l'eau connaît selon les endroits des régimes de propriété privée (sources dans l'ensemble de la Suisse, sources et rivières dans les cantons de Glaris, concessions aux mains des entreprises hydroélectriques, etc.), des régimes de propriété étatique (les rivières et les lacs, ainsi que les nappes phréatiques sont la propriété des cantons, parfois des communes comme en Valais), des régimes de propriété commune (consortages alpins) ou encore en régime de libre accès (eau de pluie avant qu'elle ne touche le sol) (Reynard, Mauch, Thorens 2000). Il en va de même pour ce qui concerne le sol ou l'on retrouve présent sur le territoire national l'ensemble des régimes de propriété mentionnés, à l'exception toutefois du régime d'absence de propriété (« no property »).

**6.** La littérature sur les *commons* admet qu'il n'existe pas d'arguments absolus en faveur de la supériorité de l'un ou l'autre des régimes de propriété (à l'exception de la condamnation du régime de libre accès). Il n'existerait ainsi, selon ces auteurs, aucun argument permettant de démontrer la supériorité de la propriété privée, ou au contraire publique, en matière de gestion des ressources naturelles. Ce qui constitue le fondement de la pertinence d'un régime dans un cas spécifique, c'est son adéquation avec les caractéristiques économiques, politiques, culturelles et géographiques du contexte dans lequel se situe le système de la ressource, ainsi que les caractéristiques physiques de ce dernier.

---

<sup>20</sup>Par méthode idéale-typique, il convient de comprendre ici une construction ou un instrument heuristique conçus pour se mesurer au réel et procédant au moyen d'une accentuation unilatérale des propriétés pertinentes d'un phénomène historique en vue de former un tableau de pensée homogène. Il peut également s'agir d'un « objet réellement observable et présentant au plus haut degré, le plus grand nombre des propriétés de l'objet construit » (Bourdieu, Chamboredon, Passeron, 1983 :73).

<sup>21</sup> Ainsi, la forme particulière que prend le régime ancien de la régale d'Etat en matière de chasse et de gibier dans le cas du système d'affermage dans le nord-est de la Suisse, régime que j'ai décrit ailleurs (Nahrath 2000a, 2000c), s'approche aussi bien d'un régime de propriété étatique (l'Etat a le monopole de l'attribution de quotas de chasse et de la perception d'une taxe lors de la vente des permis), que d'un régime de propriété commune (la société d'affermage gère collectivement la ressource et se trouve investie quasiment des mêmes droits et devoirs qu'un propriétaire effectif).

7. Outre les concepts de « ressources naturelles », de « biens et services », de « droits de propriété », de « système régulateur » et de « régimes de propriété », l'économie institutionnelle se livre également à un important travail de définition des concepts de *règles (rules)*, de *droits (rights)* et *d'institution*.

Bien que très proches l'un de l'autre, les concepts de *règles* et de *droits* ne sont pas assimilables dans la théorie des droits de propriété. Il existe en effet une relation de détermination des règles sur les droits, ces derniers étant le produit des premières :

« "By the term "rules" we refer to generally agreed-upon and enforced prescriptions that require, forbid, or permit specific actions for more than a single individual. (...) The concept of "rule" relates to shared understandings about prescriptions that apply to more than a single individual. A marriage contract can be viewed as a set of rules authorizing and forbidding future actions for the two individuals involved. (...) Rules (...) instruct individuals to take actions that are required or permitted, or to avoid taking action that is forbidden ». (Schlager & Ostrom 1992 :250)

« The terms "rights" and "rules" are frequently used interchangeably in referring to uses made of natural resources. Clarity in analysis is enhanced by recognising that "rights" are the product of "rules" and thus not equivalent to rules. "Rights" refer to particular actions that are authorized. "Rules" refer to the prescriptions that create authorizations. A property right is the authority to undertake particular actions related to a specific domain. For every right an individual holds, rules exist that authorize or require particular actions in exercising that property right. (...). To possess a right implies that someone else has a commensurable duty to observe this right. Thus rules specify both rights and duties ». (Schlager & Ostrom 1992 :250)

Une distinction importante est opérée entre les droits d'accès et d'usage (ou de prélèvement) (*rights at an operational level*) d'une part, et les droits relatifs à la participation au processus politique de définition des règles du jeu (*rights at a collective choice level*) d'autre part (Ostrom & Schlager 1996 :130-137). Bien que n'intervenant que très indirectement dans la régulation des relations entre les utilisateurs et les ressources, la capacité des seconds à définir la teneur des premiers confère aux droits politiques dans certains cas une importance équivalente aux droits de propriété et d'usage en ce qui concerne la régulation des usages d'une ressource<sup>22</sup>.

Le concept de « règle » se trouve quant à lui au centre du système conceptuel. D'une part, en « aval », les règles génèrent les droits de propriété empiriques, alors qu'en « amont », elles définissent, lorsqu'elles constituent un ensemble cohérent et systématique fonctionnant de manière régulière, ce que les économistes institutionnels définissent comme les « institutions » :

« "Institutions" can be defined as the sets of working rules that are used to determine who is eligible to make decisions in some arena, what actions are allowed or constrained, what aggregation rules will be used, what procedures must be followed, what information must or must not be provided, and what payoffs will be assigned to individuals dependent on their actions ». (Ostrom 1990 :51)

Par « institution », il faut donc comprendre ici de manière générale les « règles du jeu en vigueur » (*rules in use* ou *working rules*) dans le cadre desquelles les individus ou les groupes prennent des décisions et (inter)agissent. Ces règles en vigueur doivent, pour fonctionner comme des institutions, être (re)connues et respectées de tous. Cependant, en rupture avec les

---

<sup>22</sup> Il suffit pour s'en convaincre de songer à la position des propriétaires de ressources « étrangers » à la juridiction sur le territoire de laquelle se trouve leur propriété, et à ce titre dépourvus du droit d'intervenir (notamment au moyen du droit de vote) dans les processus de décision concernant la définition du contenu de son droit de propriété, respectivement affectant les rapports d'usages qu'il est autorisé à entretenir avec sa ressource (par exemple reclassement d'une parcelle constructible en zone agricole).

approches institutionnalistes classiques, le concept « économique » d'institutions transcende la distinction entre règles formelles et informelles en englobant dans sa définition l'ensemble des règles en usages :

« Working rules may or may not closely resemble the formal laws that are expressed in legislation, administrative regulations, and court decisions. Formal law obviously is a major source of working rules in many settings, particularly when conformance to them is actively monitored and sanctions for non-compliance are enforced. (...) In many common-pool resource settings, the working rules used by appropriators may differ considerably from legislative, administrative or court regulations. The difference between working rules and formal laws may involve no more than filling in the lacunae left in a general system of law. More radically, operational rules may assign de facto rights and duties that are contrary to the *de jure* rights and duties of a formal legal system. » (Ostrom 1990 :51)

Le concept d'institution développé ici s'éloigne assez nettement des définitions classiques du droit et de la science politique et doit beaucoup aux travaux des anthropologues, historiens et sociologues ayant travaillé sur les régimes auto-organisés de gestion des ressources communes (*common-pool resources*). L'intérêt d'une telle définition du concept réside dans le fait que, procédant d'une manière inductive et « bottom-up », elle propose un instrument d'analyse mieux à même de saisir les processus sociologiques empiriques que l'ancienne conception issue de la théorie politique et juridique. Cependant, l'implication principale qui découle de cette définition est que les exigences en matière d'analyse empirique sont d'autant plus importantes que le concept connaît une forte extension de sa définition, allant aussi bien en direction de la microanalyse des arrangements locaux, qu'en direction d'une généralisation anthropologique universalisante.

Comme on le verra plus loin (chapitre 2), le concept de *régime institutionnel de ressources naturelles* que nous proposons (Kissling-Naef & Varone 1999, 2000b ; Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 :11-48) s'écarte sensiblement de cette définition dans la mesure où il focalise son attention en premier lieu sur les règles *formelles*, tout en restant attentif aux dimensions informelles de la régulation.

### **1.5.2 Les principales limites de l'économie institutionnelle des ressources naturelles de la théorie des droits et des régimes de propriété**

Ces deux approches, lorsqu'elles se sont consacrées plus spécifiquement à la problématique de la gestion des ressources naturelles – la théorie des *common-pool resources* en est l'exemple paradigmatique –, se sont focalisées pour ainsi dire exclusivement sur des exemples d'usages *homogènes*, au sein de petites communautés auto-organisées, territorialement et morphologiquement très limitées. Ainsi, nos premières tentatives d'applications empiriques de la théorie des *common-pool resources* en vue d'analyser certains régimes contemporains de gestion des usages des ressources naturelles dans un pays industriel occidental comme la Suisse (Nahrath 2000a, 2000c; Reynard 2000)<sup>23</sup> ont, sans surprise, largement confirmé les critiques formulées parallèlement d'un point de vue plus théorique cette fois-ci par Kissling-Naef & Varone (2000a ; voir également Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 :24-31). Ces critiques sont principalement au nombre de *quatre* :

1. Les processus historiques *d'hétérogénéisation croissante des usages* de la plupart des ressources naturelles, ainsi que, dans de plus rares cas la *perte d'intérêt économique* de certaines autres, ont nécessité des interventions de plus en plus nombreuses de la part de

---

<sup>23</sup> Mais les constats établis à cette occasion sont sans aucun doute valables pour l'ensemble des pays occidentaux et probablement bien au-delà.

l'Etat sous la forme de politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources. Il est ainsi fort probable que la thèse imputant la disparition des régimes d'auto-organisation locaux à la seule intervention destructrice de l'Etat (par exemple Ostrom 1990 ; McKean & Ostrom 1995 ; Ostrom & Schlager 1996) soit à nuancer fortement dans le cas suisse. Il semble en effet que la combinaison de la perte d'intérêt économique de certaines ressources, telle la faune (Nahrath 2000a, 2000c), ou de certains régimes d'exploitation locaux, tels les bisses dans les régions de montagne (Reynard 2000 ; Reynard & Baud 2002) d'une part, et, à l'opposé, de l'hétérogénéisation des usages des ressources s'accompagnant d'une hétérogénéisation, aussi bien sociale que géographique, des utilisateurs de ces mêmes ressources, aient fortement contribué à l'effondrement d'un grand nombre de ces régimes ; et ceci indépendamment de toute intervention de l'Etat.

En effet, l'hétérogénéisation des usages - et donc des utilisateurs - a évidemment eu pour effet de rendre la régulation au sein de petites communautés localisées très difficile, voire carrément impossible, du fait qu'un grand nombre d'utilisateurs *n'appartient pas* (ou plus) à cette communauté. De même, la multiplication d'usages différents et rivaux de la même ressource complique considérablement le maintien ou la mise en place d'un arrangement fondé sur le seul capital social (i.e. la confiance réciproque). C'est donc souvent suite à l'un ou l'autre de ces phénomènes que l'Etat a été incité à intervenir de manière à pallier les dysfonctionnements des anciens modes de régulation.

Il est cependant vrai que, dans certains cas, la nécessité pour l'Etat de se ménager un accès à un grand nombre de ressources naturelles dans le cadre de la réalisation d'importants travaux d'aménagements infrastructurels (autoroutes, chemin de fer, aéroports, barrages, ouvrages de défense militaire, etc.) a contribué à bouleverser les équilibres locaux plus ou moins susceptibles de durer.

Finalement, l'accroissement de la circulation du capital (monétaire), la nationalisation, puis l'internationalisation, du développement économique ont évidemment fortement contribué à l'éclatement de ces systèmes locaux de gestion des ressources<sup>24</sup>.

2. La théorie a tendance à oublier que l'émergence de solutions auto-organisées dépend souvent de la présence d'une autorité politique supérieure garante de la stabilité de l'environnement de la négociation et de l'émergence des processus de coopération. Le rôle de l'Etat et notamment de ses politiques publiques est en effet la plupart du temps central dans le processus de production des règles utilisées dans les procédures de régulations locales des ressources.
3. Force est ainsi de constater que les régimes de gestion des ressources sont aujourd'hui, dans l'ensemble des sociétés industrialisées contemporaines, constitués d'une *combinaison* (1) de régimes de propriété, ancrés le plus souvent dans le droit privé (codes civils, codes des obligations, registres fonciers, etc.), et (2) d'interventions étatiques au travers de politiques publiques à incidences ressourcielles.

Ainsi, la focalisation sur le seul système régulateur (i.e. les régimes de propriété) ne suffit pas pour rendre compte de la complexité des processus contemporains de régulation des usages sociaux des ressources naturelles. Un tel point de vue ne permet en effet pas de rendre raison du rôle déterminant joué par toute une série de politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources, pourtant bien présentes sur le terrain. Cette lacune de l'analyse est d'autant plus problématique qu'elle ne permet pas de comprendre tout ce que la définition du *contenu* des droits de propriété (c'est-à-dire, avant tout, la définition des droits de disposition et d'usage) doit précisément aux interventions du droit

---

<sup>24</sup> On pourrait donner ici entre autres exemples, celui du développement touristique dans les Alpes.

public découlant de la mise en œuvre des politiques publiques<sup>25</sup>. Il paraît donc en conséquence indispensable, non seulement d'intégrer dans le cadre d'analyse la dimension de l'action étatique, mais surtout de penser les relations d'interdépendance entre ces deux composantes du processus de régulation des usages des ressources naturelles.

4. La théorie des droits de propriété a développé une conception souvent trop *statique* du cadre institutionnel. En se focalisant essentiellement sur les institutions existantes (les « *rules in use* »), elle se trouve en difficulté lorsqu'il s'agit de penser les institutions dans une perspective *processuelle*, c'est-à-dire non plus comme un cadre de contraintes déjà là, mais au contraire comme un produit historique des luttes politiques antérieures. Comme on le verra par la suite (notamment dans le chapitre 3), il existe des éléments d'explication des changements institutionnels dans cette théorie, mais ceux-ci ne sont pas très explicites et renvoient souvent à une conception *fonctionnaliste* du changement institutionnel, tout changement étant le résultat d'un affaiblissement des capacités de l'arrangement institutionnel à garantir une gestion socialement efficiente et écologiquement durable de la ressource.

C'est en se fondant sur l'ensemble des constats qui précèdent que l'on a élaboré la proposition de cadre d'analyse alternatif - soit celui des *régimes institutionnels de ressources naturelles* - dont il s'agira de démontrer, dans la suite de ce travail, toute la pertinence aussi bien théorique, qu'empirique.

---

<sup>25</sup> Dans le cas de certaines ressources comme l'air et le paysage, ce sont mêmes les politiques publiques qui produisent, indirectement, les droits de propriété manquants en définissant et attribuant, plus ou moins explicitement, des droits d'usage à toute une série de groupes sociaux et d'acteurs politiques différents (cf. sur ce point Ammann 2000 et Bisang, Nahrath, Thorens 2001).



# CHAPITRE 2 : LES REGIMES INSTITUTIONNELS DE RESSOURCES NATURELLES COMME APPROCHE ALTERNATIVE

## 2.1 INTRODUCTION

Le développement du cadre d'analyse des *régimes institutionnels de ressources naturelles* (RIRN) résulte donc de ce double constat (1) des limites de l'analyse en terme de politiques environnementales sectorielles orientées vers la limitation des émissions et (2) des insuffisances de l'approche de l'économie institutionnelle des ressources naturelles en terme de régimes de propriété régulant un usage local unique et homogène de la ressource. Le cadre d'analyse présenté ici part cependant de la conviction que les deux approches disciplinaires de l'analyse des politiques publiques et de l'économie institutionnelle peuvent être complémentaires et qu'il existe un réel potentiel dans leur combinaison au sein d'un nouveau cadre conceptuel ; ceci à condition de tenir compte des enseignements et des lacunes observées pour chacun d'eux. Ces enseignements, tirés du chapitre précédent (chap. 1) sont, brièvement rappelés ici, les suivants :

1. Il est indispensable, pour comprendre la structure complète des problèmes et des enjeux relatifs à la gestion durable de l'environnement, de dépasser l'approche sectorielle centrée sur la gestion des émissions et d'adopter une perspective centrée sur la gestion des systèmes de ressources naturelles. Seule une analyse prenant en compte simultanément – à l'aide du concept de *policy design* qui sera présenté plus loin - l'ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources dans un périmètre donné est susceptible de rendre raison de la complexité et de l'interdépendance de ces phénomènes d'usages anthropiques, ainsi que d'expliquer les relations de causalité existant entre ces dispositifs de régulation et leurs effets empiriques.
2. Il est indispensable, pour avoir une compréhension exhaustive, cohérente et pertinente des processus de régulation des usages d'une ressource, d'intégrer dans l'analyse l'ensemble des droits de propriété (droits de propriété formelle, droits de disposition et droits d'usage)<sup>26</sup>, contribuant à l'orientation des comportements des utilisateurs de la ressource. Seule une analyse combinant les droits de propriété *et* les politiques publiques permet de saisir les processus de régulation dans toute leur complexité, c'est-à-dire également sous l'angle des *relations d'interdépendance* existant entre ces deux composants. Ainsi, la prise en compte des droits de propriété, ainsi que celle de la structure de leur distribution entre les groupes et les individus au sein d'un périmètre de ressource donné, permettent-elles de rendre compte de leur influence sur les processus d'élaboration et surtout de mise en œuvre des politiques publiques. A l'opposé, compléter l'analyse des régimes de propriété par celle des politiques publiques permet de montrer tout ce que la régulation des ressources naturelles doit, à plus forte raison depuis les années 1950, dans nos sociétés industrialisées, aux dispositifs de droit public mis en place par l'Etat. En particulier, seule une telle combinaison des regards permet de voir tout ce que la définition du *contenu* des droits de propriété (i.e. la définition des droits de disposition et surtout

---

<sup>26</sup> Par *droit de propriété formelle*, on entend ici la possession du titre formel de propriété généralement garanti par l'Etat au travers de son inscription dans le registre foncier ou tout autre registre officiel servant à consigner ce type de droits. Par *droit de disposition*, on entend l'ensemble des droits relatifs à la transmission (parfois seulement partielle) des titres de propriété, que ce soit sous la forme de la vente, du don, de la cession ou encore de l'héritage. Par *droits d'usages*, on entend l'ensemble des modalités d'usages légalement autorisées de la ressource - respectivement qui ne sont pas interdites par la loi – au profit de son propriétaire (ou de tout autre détenteur de tels droits).

d'usage) doit aux interventions limitatives et contraignantes des dispositions de droit public produites au travers des politiques publiques (Leimbacher & Perler 2000a, 2000b).

3. Il s'agit, pour qui entend analyser les processus de régulation des usages des ressources naturelles sous nos latitudes (pays occidentaux industrialisés) de prendre toute la mesure du fait que l'immense majorité des systèmes de ressources, quel que soit leur périmètre ou l'échelle d'analyse retenue, font l'objet de rivalités d'usages *hétérogènes*, c'est-à-dire mettant en concurrence des utilisations – et donc également des utilisateurs - de la ressource souvent fort différentes. Il ne fait pas de doute que c'est là un facteur fondamental d'accroissement de la complexité des enjeux de gestion des ressources dans la mesure où l'augmentation et l'hétérogénéisation des groupes sociaux et des acteurs politiques en concurrence pour l'accès à la ressource a généralement pour effet, assez logiquement, de rendre le processus politique d'élaboration de l'arrangement institutionnel beaucoup plus conflictuel et donc plus difficile à finaliser.

En conséquence des remarques qui précèdent, le concept de régime institutionnel peut-être défini (de manière synthétique) comme suit :

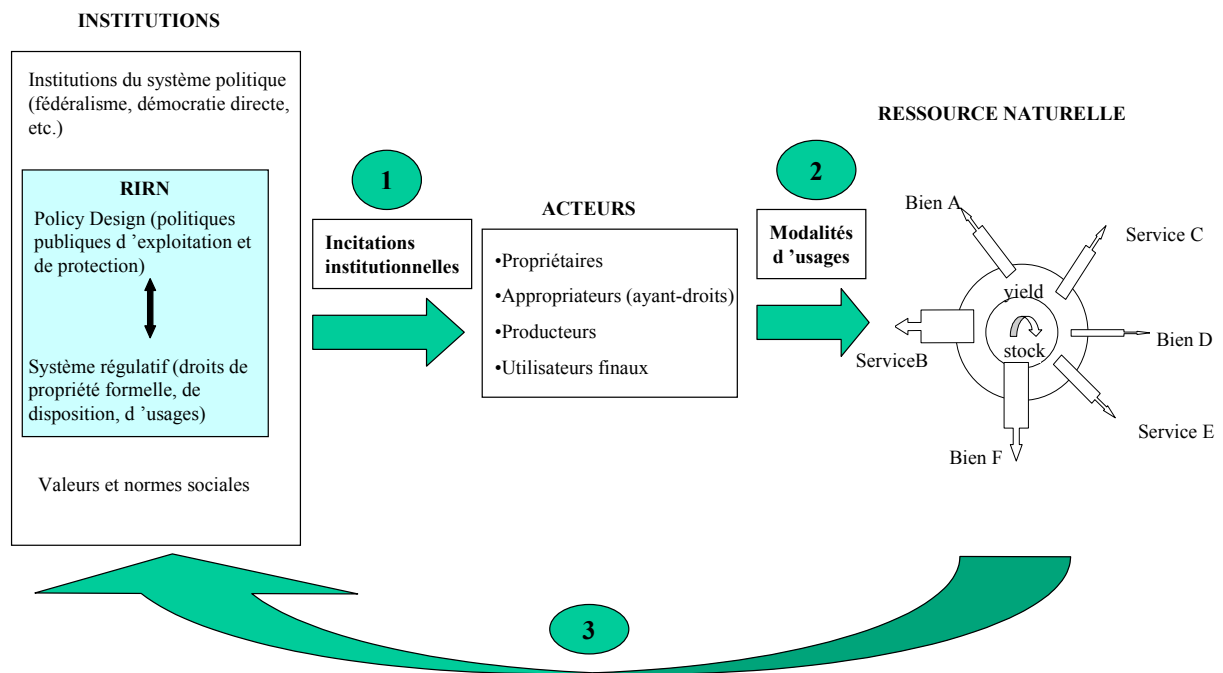
« We define an IR [i.e. *un régime institutionnel de ressource*] as an institutional framework which combines the prominent programme elements of a resource-specific protection and/or use policy (= policy design) with a specific arrangement of the formal property and use rights for the goods and services provided by a natural resource (= regulative system). » (Kissling-Naef & Varone 2000a :8)

Le *champ de recherche* découpé à partir de cette nouvelle conceptualisation (cf. figure 2.1) focalise son attention sur l'analyse des relations (causales) reliant les trois composants majeurs d'un périmètre de régime de ressource, soit : le cadre institutionnel (i.e. le dispositif du régime institutionnel proprement dit), les acteurs et la ressource naturelle et ses B&S :

1. La première relation (causale) investiguée concerne les incitations produites par le cadre institutionnel sur les comportements des acteurs. Il s'agit ici de décrire d'une part, les dispositifs institutionnels de régulation des comportements, leur organisation interne, leur(s) objectif(s), la logique de leur(s) hypothèse(s) causale(s), ainsi que leurs transformations dans le temps et d'autre part, les impacts (ou non) du régime sur les comportements des différents utilisateurs vis-à-vis de la ressource, c'est-à-dire, plus particulièrement, les mécanismes par lesquels le régime influe ou non sur les usages effectifs de la ressource. La question à laquelle il s'agit de répondre est de savoir si les changements au sein du cadre institutionnel ont eu des effets sur les comportements effectifs des utilisateurs de la ressource, et si oui, de quel ordre.
2. La deuxième relation analysée porte sur les effets des (changements de) comportements des acteurs sur les modalités d'usages de la ressource et, au-delà, sur l'état physique de cette dernière. La question à laquelle il s'agit de répondre dans ce cas est de savoir si les changements de comportements des utilisateurs de la ressource ont eu des effets sur l'état de celle-ci, et si oui, de quel ordre.
3. La troisième relation causale porte sur la « boucle de rétroaction » reliant la ressource au cadre institutionnel et plus particulièrement au régime. Il s'agit ici de s'interroger sur l'existence d'une relation causale entre l'évolution de l'état (physique) de la ressource (raréfaction, dégradation qualitative, surabondance, etc.) et les transformations dans le temps des régimes (accroissement ou réduction de son étendue ou de sa cohérence, etc.). La question à laquelle il s'agit de répondre est de savoir si des modifications de l'état physique de la ressource, respectivement de sa capacité à fournir tel ou tel B&S, ont contribué à

la transformation de l'un ou l'autre aspect de l'organisation interne du régime, et si oui, dans quelle proportion.

**Figure 2.1 : Le champ de recherche des régimes institutionnels de ressources**



Source : librement adapté de Kissling-Naef & Varone 2000b :238

Comme le montre ce graphique, le concept de régime institutionnel est susceptible de constituer, selon la problématique choisie, aussi bien une variable *indépendante* que *dépendante*. En effet, lorsqu'il s'agit d'évaluer et d'expliquer l'impact d'une configuration de régime, respectivement de comparer les effets de différentes configurations de régime, sur la durabilité des usages d'une ressource, le régime constitue une variable indépendante. Si par contre, il s'agit d'analyser un processus de changement de régime, respectivement de comparer différentes trajectoires de changement, le régime devient la variable dépendante.

Avant d'entrer plus avant dans la description des composants de ce concept de régime, il convient encore de faire une mise au point d'ordre épistémologique relative au statut de ce cadre conceptuel. Comme de nombreux cadres théoriques utilisés en science politique ou en économie institutionnelle, les RIRN se trouvent investis d'une double identité épistémologique en ce qu'ils semblent devoir répondre à une attente à la fois *scientifique* (ou empirico-analytique) et *normative*. Un tel constat n'est cependant pas très surprenant si l'on se réfère aux conditions d'émergence de ce cadre d'analyse (i.e. le débat sur la « durabilité » et, plus particulièrement, la gestion durable des ressources naturelles).

On peut d'ailleurs percevoir cette double dimension normative et analytique au travers des origines théoriques et empiriques du concept. Ainsi, les critiques portant sur les limites des politiques environnementales ne sont pas toutes de nature proprement scientifiques, mais comportent également une dimension normative dans la mesure où l'objectif n'est pas seulement de faire le constat des insuffisances et des blocages que connaissent ces politiques, mais également de proposer des manières de les dépasser *dans la pratique*.

De même, les stratégies de présentation et de valorisation de ce nouveau cadre d'analyse ont également joué sur ces deux répertoires en le présentant aussi bien comme une tentative d'améliorer la capacité d'analyse de la réalité empirique (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001, 2002), que comme un instrument de transformation des politiques environnementales

en politiques de gestion des ressources (Kissling-Naef, Varone et alii 2000b ; Nahrath 2002c ; Reynard 2002b ; Knoepfel & Nahrath 2002).

Cette double dimension du cadre d'analyse n'est pas en soi un problème, aussi longtemps que l'on ne mélange pas les deux répertoires au sein d'un même discours, respectivement que l'on précise dans quel sens celui-ci est utilisé. Ainsi, dans l'ensemble de ce texte (à l'exception de la conclusion où je formule quelques recommandations et ouvertures), je conçois les RIRN dans leur dimension scientifique ou empirico-analytique et non pas normative.

Je commencerai, dans ce chapitre, par présenter les caractéristiques du concept de ressource naturelle (stock, fruits, biens et services, les questions de la rareté et de la renouvelabilité) avant d'exposer les composants du cadre d'analyse proprement dit (système régulateur, policy design, étendue et cohérence, typologie des régimes).

## **2.2 PRESENTATION DU CADRE D'ANALYSE DES REGIMES INSTITUTIONNELS DE RESSOURCES NATURELLES (RIRN)<sup>27</sup>**

### **2.2.1 Le concept de *ressource naturelle (renouvelable)***

La définition retenue ici s'inspire beaucoup de celle développée dans le cadre des travaux de l'économie institutionnelle (cf. les éléments déjà évoqués dans le chapitre 1). Elle a donc pour objectif de faire un lien entre la conception *physicaliste* des sciences naturelles et une conception *sociologique* envisageant une ressource avant tout comme un enjeu d'appropriation opposant différents groupes sociaux dans le cadre d'un périmètre d'usages donné. Cette définition renvoie en premier lieu aux ressources renouvelables ou recyclables qui, comme le sol, l'eau, l'air, la forêt ou encore le paysage, ont servi au développement du cadre d'analyse des RIRN et à la réalisation des premières recherches empiriques (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001, 2002 ; Bisang, Nahrath, Thorens 2001 ; Nahrath 2002a, 2002b). Il ne s'agit donc pas de se prononcer, en l'état actuel de l'avancement de la recherche, sur l'applicabilité ou non de la définition développée ici aux ressources non renouvelables comme par exemple le pétrole ou le gaz<sup>28</sup>.

Ainsi, par « ressource naturelle », on comprend une certaine quantité de composants naturels, vivants ou inertes, mobiles ou immobiles et formant un « système » qui, dans le cas des ressources renouvelables (recyclables), permet à celles-ci de *s'auto-reproduire* (de retrouver partiellement ou complètement leur état initial). Ces éléments naturels acquièrent le statut de ressource dès lors qu'ils sont susceptibles de procurer aux hommes - dans le cadre d'un périmètre déterminé - un certain nombre *d'utilités* (pas exclusivement économiques) sous la forme de biens et de services. Il s'agit là d'une définition volontairement *anthropocentrique* qui exclut de la catégorie des ressources les éléments naturels ne représentant pas une utilité directe ou indirecte pour l'homme.

La définition de ce qui appartient ou non à la catégorie des ressources naturelles dépend donc des conditions socio-économiques et des catégories de perception socioculturelles en vigueur

---

<sup>27</sup> Cette partie 2.2 reprend les principaux éléments élaborés collectivement dans le cadre de la recherche « Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime » (recherche n°1214-055890.98/1) financée par le FNRS, dirigée par P. Knoepfel, I. Kissling-Naef et F. Varone et réalisée entre septembre 1999 et août 2002.

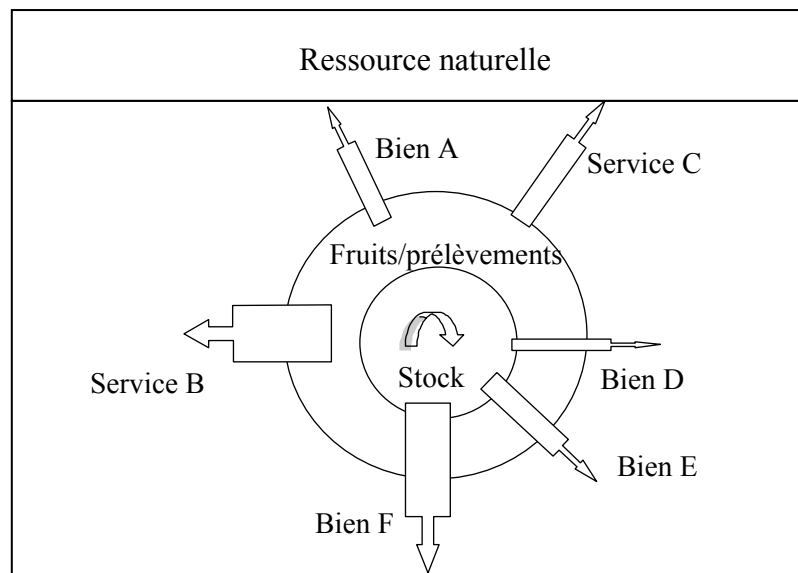
<sup>28</sup> La distinction opérée ici entre ressources renouvelables (ou recyclables) et non renouvelables (non recyclables) se fonde sur une échelle de temps de l'ordre de quelques générations humaines. Ainsi, toute ressource qui ne connaît pas de processus de reproduction, même partiel, dans un laps de temps de 50 ans à un siècle, peut être considérée, dans la perspective des RIRN, comme une ressource non renouvelable, ce qui ne veut pas dire que son usage n'est pas susceptible d'être régulé dans le cadre d'un régime institutionnel.

au sein d'une société. En conséquence, une telle définition est susceptible de varier dans le temps. Ainsi, avant la découverte du moteur à explosion, le pétrole, pour prendre un exemple presque caricatural, ne constituait en aucune manière une ressource naturelle. Il en va de même pour des écosystèmes naturels formant un paysage – soit des portions d'espaces naturels et culturels qui, dans les sociétés « sans paysage », ne sont pas considérées comme une ressource -, ou encore pour la forêt, voire même le sol, dans les régions où ces ressources ne sont pas exploitées (régions de haute montagne, zones désertiques, zones arctiques, etc.). Un indicateur de l'accèsion d'un système d'éléments naturels au statut de ressource consiste souvent dans la *mise en place de droits de propriété* définissant de manière claire les conditions d'accès et de prélèvement des unités de la ressource. En effet, la mise en place de tels droits témoigne de l'existence d'une *utilité* de la ressource s'exprimant au travers de l'émergence de rivalités importantes concernant l'accès à la ressource et la captation des B&S.

### 2.2.1.1 Le stock, les fruits et les questions de la rareté et de la renouvelabilité

En matière de ressource naturelle, il convient de distinguer entre le *stock* de la ressource et les « *fruits* » produits par celle-ci, soit la quantité d'unités de ressource (auto-)reproduites dans le cadre du système de la ressource, que ce soit dans le cadre d'un processus strictement naturel (notamment sous l'effet de dynamiques entretenues avec d'autres ressources naturelles) ou, au contraire, suite à une intervention humaine. Le stock désigne ainsi la quantité de ressource participant au (ou mobilisable en vue du) processus de production des fruits. Pour tout système de ressource, il existe une quantité minimum de stock indispensable à l'accomplissement du processus de reproduction. On peut visualiser cette définition du concept de ressource naturelle de la manière suivante (figure 2.2) :

**Figure 2.2 : Les composants d'une ressource naturelle : le stock, les fruits (la quantité d'unités de ressource (auto-)reproduites) et les B&S dérivés de la ressource**



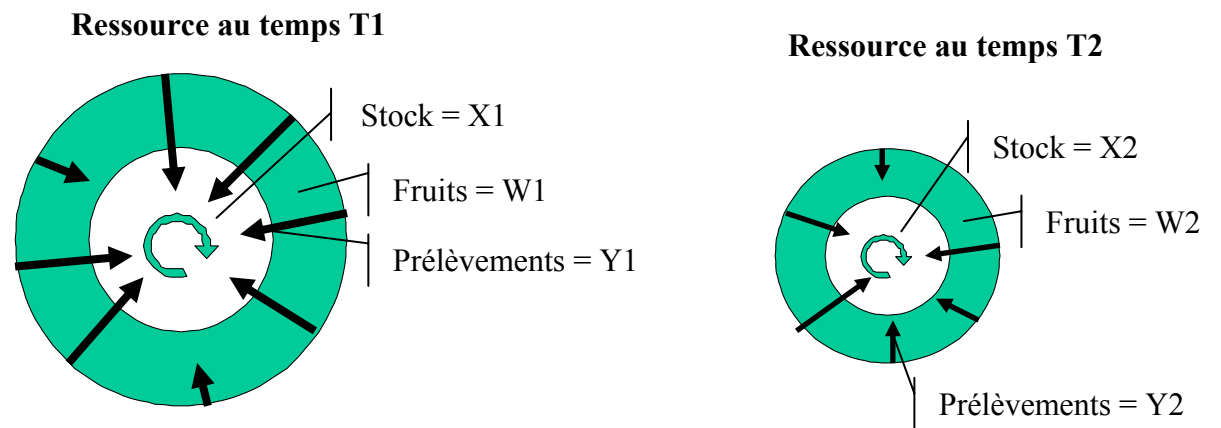
Source : Kissling-Naef, Varone et alii 2000b :238

La distinction entre le stock (*Vorrat*) et les fruits (*Erntemenge ou yield*) permet d'appréhender le processus du renouvellement de la ressource, ainsi que la question de son caractère durable ou non. Ainsi, la durabilité des usages d'une ressource dépend de la relation d'équilibre (ou au contraire de déséquilibre) existant entre la *quantité d'unités de ressources prélevées* (*Ernte-*

*menge*) afin de satisfaire la demande humaine en B&S d'une part, et la *quantité d'unités de ressource (auto-)reproduites* (ou recyclées) au sein du système de la ressource (*fruits, produzierte Menge, yield*) à partir du stock d'unités disponibles d'autre part. On peut ainsi distinguer trois cas de figures différents :

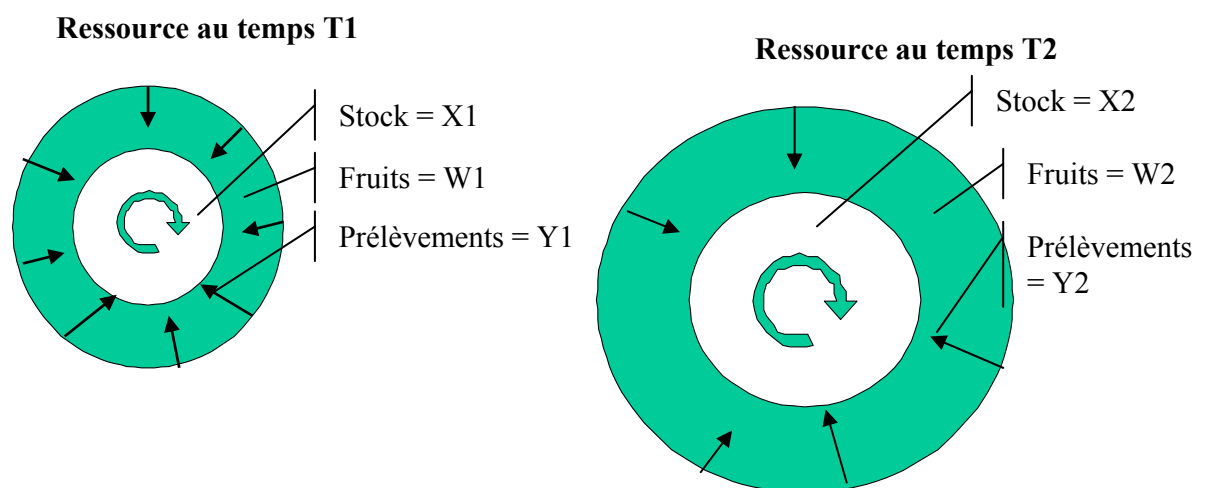
- Une situation de *surexploitation* de la ressource lorsque la quantité d'unités de ressource prélevées est *plus grande* que la quantité d'unités de ressources (auto-)reproduites (ou recyclées).

### Sur-exploitation $Y1 > W1$



- Une situation de *sous-exploitation* lorsque la quantité d'unités de ressource prélevées est *plus petite* que la quantité d'unités de ressources (auto-)reproduites.

### Sous-exploitation $Y1 < W1$



L'usage d'une ressource est ainsi considéré comme durable aussi longtemps que la consommation d'unités de cette ressource ne dépasse pas la quantité de « fruits » produits par le stock. Dans le cas contraire, il est à craindre que l'excédent de consommation n'entame le stock et mette par là en péril la capacité de reproduction de la ressource, respectivement les

capacités humaines de son recyclage<sup>29</sup>. On notera encore que les situations de sous-exploitation ne sont pas toujours assimilables à des situations durables dans la mesure où, dans de nombreux cas (forêt, faune, pâturages, etc.), le déficit d'intervention humaine peut avoir des effets écologiques, en tous les cas à court terme, négatifs<sup>30</sup>.

Même si l'on peut considérer de manière générale que la *raréfaction* d'une ressource est le résultat d'une *relation* entre offre (naturelle) et demande (humaine) de B&S tirés de celle-ci, respectivement d'un accroissement de la demande allant au delà de l'offre disponible, force est cependant de constater qu'il existe encore d'autres dimensions de la notion qui viennent interférer dans la définition de la situation. La consultation de la littérature en matière d'économie des ressources montre qu'il convient de prendre en compte au minimum quatre dimensions analytiques lorsque l'on entend qualifier la situation d'usage que connaît une ressource à un moment donné du temps. Ces quatre dimensions sont :

1. La distinction entre rareté *objective* et rareté *socialement perçue*, voire *politiquement construite*. Il convient en effet de distinguer entre des situations de surexploitation ayant pour effets de réduire le stock de ressource au point de mettre en péril sa capacité de reproduction et des situations de construction sociale ou politique de la rareté. Ainsi, certains processus de raréfaction économiquement ressentis et socialement perçus résultent moins d'une diminution objective du stock de la ressource ou encore de sa capacité de reproduction, que de décisions politiques (délimitation de quotas en amont, redécoupages du périmètre de régulation de la ressource, transformation des mécanismes d'attribution, respectivement de redistribution, des unités de ressource entre les groupes d'utilisateurs, etc.) ou encore de modifications de la perception sociale de la ressource (changement dans les valeurs collectives, transformation des modalités de perception de l'importance de la ressource suite notamment à l'émergence d'un nouvel usage, etc.).
2. La distinction entre rareté *absolue* et *relative*. L'accroissement des coûts de prélèvement (d'extraction) d'une ressource peuvent provoquer des processus de raréfaction ne correspondant pas à une situation de rareté absolue (il n'y a pas de diminution du stock de la ressource, ni de ses capacités de renouvellement), mais au contraire à une situation de rareté relative (il y a par contre diminution des flux d'unités de ressources à disposition pour répondre à la demande de B&S).
3. La distinction entre des situations de rareté *localisées* ou au contraire *généralisées*. L'échelle à laquelle est évaluée la question de la rareté est en effet déterminante. L'existence de phénomènes de raréfaction limités localement ne préjuge pas de l'existence d'une raréfaction généralisée de la ressource à l'échelle du pays. A l'inverse la raréfaction d'une ressource à l'échelle nationale n'implique pas forcément des phénomènes de pénurie touchant l'intégralité des périmètres de ressource locaux ou régionaux.
4. La distinction entre des situations de rareté *à court terme* résultant de crises temporaires et des situations de rareté *à long terme* résultant de processus durables de dégradation du système de la ressource. Cette distinction est d'autant plus importante que, selon l'origine conjoncturelle ou au contraire structurelle du phénomène de raréfaction,

---

<sup>29</sup> Par exemple : quantité de poissons pêchés dépassant la capacité de reproduction du stock, pollution des eaux dépassant les capacités des installations de traitement des eaux usées, ou encore destructions d'écosystèmes dépassant les capacités humaines de renaturation.

<sup>30</sup> Par exemple : non atteinte des quotas minimaux fixés par un plan de chasse se traduisant par un accroissement de la faune, absence d'entretien de certaines forêts se traduisant par un affaiblissement de leur fonction de protection, abandon de pâturages ayant pour conséquence une avancée de la forêt.

les dispositions de régulation à envisager pour contrer le phénomène seront sensiblement différentes.

### 2.2.1.2 Les biens et services

Les B&S dérivés d'une ressource peuvent donner lieu à des usages de types relativement différents. Alors que les usages *directs* impliquent la mobilisation active des unités prélevées en vue d'une consommation immédiate (eau potable), ou sous forme de matière première pour des processus de production (énergie hydroélectrique, bois de construction), les usages *indirects* consistent, le plus souvent, en une utilisation passive de la ressource, notamment sous la forme de sa capacité d'absorption, les unités de la ressource étant utilisées dans ce cas comme réceptacle plus ou moins provisoire pour les déchets (eau, air ou sols). Quant aux usages *immatériels* ils concernent en premier lieu la « consommation » de biens ou de services culturels ou esthétiques, comme par exemple ceux fournis par le paysage, lorsqu'ils n'impliquent aucune action directe ou indirecte sur la ressource (contemplation, photographie, etc.), c'est-à-dire également, dans la plupart des cas, aucune externalité négative. Les différentes modalités d'engagement de la valeur monétaire de la ressource, sous la forme par exemple de procédures de mise en gage ou d'hypothèque, constituent d'autres exemples courants d'usages (paradoxalement) immatériels de la ressource<sup>31</sup>.

La « consommation » des B&S d'une ressource renvoie à différentes configurations d'usages se distinguant les unes des autres de par le nombre d'acteurs impliqués, ainsi que par le caractère homogène ou hétérogène des prélèvements. Le tableau 2.1 distingue quatre types de configurations :

---

<sup>31</sup> Il convient cependant de nuancer dans certains cas le caractère immatériel de ce type d'usage économique, dans la mesure où il existe évidemment une relation entre les (possibilités d')usages matériels de la ressource et la valeur de l'hypothèque (cf. la différence de potentiel hypothécaire entre un terrain en zone agricole ou en zone à bâtir), situation pouvant mener au développement de stratégies de d'accumulation du capital, voire de spéculation. Il n'en demeure cependant pas moins que l'usage de mise en gage *en tant que tel* constitue avant tout un acte économique certifié juridiquement n'impliquant pas d'action *physique* particulière sur la ressource.



**Tableau 2.1 : Typologie des configurations d'usages des ressources naturelles (à partir du cas de la ressource eau)**

Classification des situations d'usages		Types d'usages (= biens et services)	
		Usages <b>homogènes</b>	Usages <b>hétérogènes</b>
Répartition des usages	Une <b>seule</b> personne ou un seul groupe	<b>Usage unique</b> Par ex. usage exclusif d'une source pour l'approvisionnement (exclusif) en eau potable.	<b>Usages multiples</b> Par ex. construction d'une digue communale servant à la fois de protection contre les inondations et de réservoir d'eau.
	<b>Plusieurs</b> personnes ou groupes	<b>Usages communs</b> Par ex. répartition d'eau d'irrigation entre agriculteurs.	<b>Usages conjoints</b> Par ex. délimitation de débits minimaux en aval d'installations hydroélectriques de manière à protéger les écosystèmes et la faune aquatiques.

Source: Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001:16, adapté de Young (1992:103)

Il découle de la conjonction entre différenciation des usages des ressources et hétérogénéisation des situations d'usages une tendance à une différenciation et une hétérogénéisation parallèles des régimes de propriété (privée, publique, voire commune) s'appliquant à une même ressource. Le stock et les différents flux de « fruits » peuvent en effet relever de régimes de propriété distincts, la propriété publique sur le stock s'accompagnant par exemple d'une privatisation de certains des flux destinés à la réalisation des B&S.

On notera pour finir que les B&S d'une ressource sont eux aussi le résultat de processus de constructions sociopolitique, culturelle ou économique. Les analyses historiques de l'évolution des usages des ressources permettent en effet de montrer combien la définition des B&S qui sont tirés d'une ressource varient dans le temps, cette variation concernant aussi bien la quantité (extension ou réduction du nombre d'usages), que la qualité de ces B&S (intensité, modalités d'usages).

### **2.2.2 Le concept de *régime institutionnel***

Comme déjà esquissé dans la section 2.1 ci-dessus, j'entend par *régime institutionnel de ressource* l'ensemble des règles formelles (voire dans certains cas informelles) *en vigueur*, relevant du droit privé (code civil, code des obligations, etc.) comme public (législations fédérales, cantonales, communales, formulées dans le cadre de programmes de politiques publiques), et régissant le comportement des acteurs détenteurs, à un titre ou à un autre, d'un droit de propriété sur, d'accès à, ou d'usage de la ressource, respectivement d'un nombre déterminé (par le régime) de B&S dérivés de celle-ci. Un régime règle ainsi aussi bien les rapports existant entre personnes (physiques et morales) à propos d'une ressource, qu'entre ces mêmes personnes et la ressource proprement dite. De par son caractère institutionnalisé, un régime de ressource est doté d'une stabilité garantissant une régularité et une certaine prévisibilité des modes de régulation de la ressource, ainsi que des décisions et des sanctions découlant de sa mise en œuvre.

Plus concrètement, le concept de régime institutionnel de ressource est composé de deux éléments principaux que sont le *système régulateur* (SR) et le *policy design* (PD), éléments dont les composants respectifs sont listés dans le tableau 2.2 qui suit.

**Tableau 2.2 : Les éléments centraux d'un régime institutionnel de ressources naturelles (RIRN)**

<b>Régime institutionnel de ressource</b>	
<b><i>Policy Design (ensemble des politiques d'exploitation et de protection)</i></b>	<b><i>Système régulateur (ensemble des droits de propriété)</i></b>
Définition du problème social et objectifs politiques	Droits de propriété formelle
Instruments	Droits de disposition
Groupes cibles	Droits d'usages
Arrangement politico-administratif de mise en œuvre	
Hypothèses causales et d'intervention	

Bien que, pour des raisons de commodité de l'exposé, les deux composants seront présentés dans un premier temps de manière séparée, le concept de régime tire une grande partie de sa puissance analytique de sa capacité à rendre compte du fait que ces deux éléments constituent en réalité les deux faces d'une même pièce et que ce sont précisément les relations les unissant qui contribuent de manière déterminante à définir les règles en vigueur dans tout processus de régulation des usages d'une ressource.

### 2.2.2.1 Le système régulateur (SR)

Le système régulateur est composé des règles - édictées le plus souvent, en Suisse, au travers du droit privé (code civil, code des obligations) - relatives à la définition de l'institution même de la propriété, ainsi que des droits (et des devoirs) incombant aux titulaires de ces droits.

Les juristes nous enseignent qu'il convient de distinguer entre *trois types de droits* attribuant des capacités différentes à leurs détenteurs quant à leur usage possible d'une ressource (Leimbacher & Perler 2000a) :

1. *Les droits de propriété formelle*. La catégorie de la propriété formelle énonce les règles et les caractéristiques fondamentales de toute relation de propriété au sein d'un ordre social et politique donné. Cette définition est fondée sur le code civil suisse (CC) et n'a plus changé depuis son introduction en 1912. Trois caractéristiques principales définissent la conception de la propriété en Suisse.
  - Une relation de propriété ne peut porter que sur une "chose", c'est-à-dire un *objet matériel*. Tout élément du monde qui n'a pas une réalité matérielle n'est pas susceptible de faire l'objet d'une relation de propriété<sup>32</sup>. On notera que cette condition de base a des implications immédiates en matière de ressources naturelles dans la mesure où, selon cette définition, il ne saurait y avoir de droits de propriété formels pour des ressources comme l'air ou le paysage, ces dernières n'étant pas considérées par ce même CC comme des choses (sur cette dernière ressource, cf. mes réflexions dans le chapitre 3 du screening de la ressource paysage (Bisang, Nahrath, Thorens 2000)).

<sup>32</sup> Le cas de la propriété intellectuelle n'est pas très différent, en ce qu'elle ne porte pas, elle non plus, sur des « objets » abstraits, mais concerne un *processus* de production intellectuelle.

- Il n'existe dans notre pays qu'une seule conception de la propriété qui est celle de la *propriété privée* telle qu'elle est définie dans l'article 641 du CC. La propriété consiste en le droit de « disposer librement » de la chose possédée « dans les limites de la loi »; ce qui veut dire concrètement que le propriétaire (d'un bien-fonds ou d'une forêt par exemple) a le droit de faire absolument ce qu'il veut avec sa propriété (y compris la détruire) aussi longtemps qu'aucune norme juridique, de droit privé (par ex. articles du CC concernant le « droit de voisinage ») ou public (articles constitutionnels, législation fédérale ou cantonale) ne vient limiter cette capacité.
  - Il découle de la caractéristique précédente qu'il n'existe pas en Suisse, au sens proprement juridique du terme, de propriété publique, ni d'ailleurs de propriété commune (*common property*). Ainsi, lorsque l'Etat possède quelque chose (des objets immobiliers, des terrains, une forêt, un glacier), il les possède selon les conditions (et les obligations) du droit privé, soit selon les prescriptions de l'article 641 du CC. Il n'existe donc pas, juridiquement parlant, en Suisse (au contraire de pays comme la France ou l'Italie) de « domaine public ».
2. *Les droits de disposition*: Il s'agit de l'ensemble des droits se rapportant aux modalités de transferts du titre formel de propriété. Il s'agit concrètement du droit de vendre, louer, hypothéquer, transmettre par héritage, voire donner, le titre de propriété sur une chose détenue à titre privé. Les droits de disposition découlent du droit de propriété formelle, dans le sens où, ne peut vendre, transmettre en héritage ou donner un bien-fonds, une source, une forêt, etc., que celui qui possède formellement cette chose. La distinction entre droit de disposition et droit de propriété formelle prend son sens suite à l'existence de limitations concernant la capacité d'un propriétaire à disposer de sa propriété. Ainsi par exemple, de manière à limiter les phénomènes de spéculation foncière, les agriculteurs, dès les années 1940 et 50, se sont vu limiter leur droit d'hypothéquer et de vendre leurs terres, celles-ci devant en priorité être transmises à un autre agriculteur. De même, les agences immobilières voient, depuis la fin des années 1960, leurs possibilités de vendre des biens immobiliers à des personnes résidant à l'étranger, très sensiblement limitées.
3. *Les droits d'usages*: Il s'agit là de la concrétisation - c'est-à-dire de la *réalisation matérielle* - du droit de propriété formelle. Cette concrétisation consiste en l'ensemble des différentes manières de faire usage de la ressource possédée sous la forme de l'un ou l'autre type de biens et services qui sont dérivables de la ressource. Comme on vient de le voir plus haut, la définition des droits d'usages résulte de la rencontre, ou plutôt de la *combinaison*, des prescriptions issues du droit privé et public. Alors que le droit privé établit le principe fondamental de la propriété absolue (le propriétaire peut faire tout ce qu'il veut de son bien, y compris l'anéantir), le droit public vient limiter ce droit absolu en imposant au propriétaire un certain nombre de restrictions quant aux usages possibles<sup>33</sup>.
- Les droits d'usages correspondent en réalité à une régulation portant sur les différents B&S et non sur la ressource dans son entier. En ce sens, ils sont plus spécifiques en ce qui concerne l'objectif de leur régulation et limités en ce qui concerne le périmètre sur le-

---

<sup>33</sup> Jörg Leimbacher (2001) propose une image très éclairante de la concrétisation du droit de propriété sous la forme d'une analogie avec une carte (équivalant au titre de propriété formelle) composée de coupons correspondant aux différents usages possibles de la ressource. L'intervention limitative du droit public correspond à la suppression d'un ou de plusieurs coupons (c'est-à-dire d'usages possibles, tels que construire un bâtiment, couper du bois, boire de l'eau, vendre ou louer son terrain, etc.) constituant la carte. La concrétisation du droit de propriété (c'est-à-dire la définition de son contenu) à un moment donné du temps équivaut au nombre de coupons restant sur la carte à ce moment là. Il est à noter que, si l'évolution de la définition du contenu des droits de propriété tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle a, la plupart du temps, équivalu à la suppression de coupons par les politiques publiques, des phénomènes, plus rares, de restitution de coupons existent également. Que l'on songe à l'assouplissement des possibilités d'affectations et d'usages des bâtiments (agricoles) situés en zone agricole depuis la révision de la LAT en 1999.

quel ils s'appliquent. Ainsi, un droit à bâtir attribue la capacité à son détenteur (en principe le propriétaire foncier) de construire un bâtiment selon des normes spécifiques à un endroit précis du territoire communal. Il en va de même pour une autorisation de défricher qui attribue à son détenteur le droit de couper une quantité définie d'arbres (dont il peut en principe prélever le bois pour son usage) dans un périmètre donné.

Il convient de noter que les droits d'usages ne découlent pas toujours automatiquement et directement de la détention du titre de propriété formelle, mais peuvent être dissociés de celui-ci. C'est le cas par exemple des concessions en matière hydraulique ou de certains droits à bâtir qui peuvent dans certains cas être transférés d'une parcelle à une autre (ceci par exemple de manière à éviter des revendications en matière d'expropriation matérielle en cas de déclassement d'une parcelle initialement constructible). C'est également le cas lorsque l'on attribue à tout un chacun le droit de se promener dans une forêt et de cueillir des fruits ou des champignons, ou encore lorsque l'on attribue un droit de superficie ou un droit de passage à un individu sur le bien-fonds d'un autre, etc.

Mais les cas les plus fréquents de dissociation entre les deux catégories de droit résultent de la *création* de droits d'usages par les politiques publiques qui les attribuent à des ayants droit non propriétaires (catégories d'acteurs qui correspondent aux *appropriators* ou *Nutzungsberechtigte*). Cette situation est fréquente dans le cas des ressources ne connaissant pas de droits de propriété formelle, comme l'air ou le paysage. Dans de tels cas, les droits d'usages définis et conférés par des politiques publiques, comme par exemple le droit de diffuser des gaz polluants dans l'air (à travers l'attribution d'une plaque minéralogique ou par la vente de certificats de pollution) ou le droit de jouir d'un paysage (à travers l'achat d'un ticket d'entrée dans un parc national ou du paiement d'une taxe dans le cas de certaines routes touristiques), constituent les seuls éléments du système régulateur.

On le voit : qu'il existe des droits de propriété formelle sur la ressource ou non, les droits d'usages sont les éléments du système régulateur les plus susceptibles d'être influencés, voire (re)définis par l'autre composant du régime institutionnel que sont les politiques publiques.

Le repérage systématique de ces différentes catégories de droits au sein d'un régime de propriété permet également d'identifier les différents acteurs pertinents du système régulateur, ainsi que les types de rapports qu'ils sont susceptibles d'entretenir avec la ressource en fonction des types de droits de propriété dont ils disposent. On peut ici distinguer d'un point de vue théorique trois grandes catégories d'acteurs :

1. Les *propriétaires*. Ils possèdent les droits de propriété formelle aussi bien sur le stock que sur les fruits d'une portion, en principe territorialement définie, du système de la ressource : une parcelle de terrain, une forêt, un(e) portion de) cours d'eau, un(e) portion de) lac, une source, etc. A ce titre, ils possèdent en principe, au départ, - « et dans les limites de la loi » - l'ensemble des droits de disposition sur, et d'usages de la ressource. Les propriétaires sont généralement intéressés aussi bien, à la mise en valeur des biens et services dérivables de leur ressource, qu'en la protection de la capacité de reproduction du système de la ressource.
2. Les *appropriateurs* ou *ayants droit* (éventuellement les producteurs). Ils disposent d'un ou de plusieurs droits d'usages (souvent sous la forme de droits d'exploitation) relatifs à des biens et services dérivés de la ressource, droits qu'ils ont obtenus, gratuitement ou non, soit directement auprès des propriétaires, soit par l'entremise d'un processus d'attribution ou de redistribution de droits résultant de la mise en œuvre d'une politique publique. Les appropriateurs ou les ayant droit s'approprient une certaine quantité d'unités de la res-

source, soit pour un usage de consommation directe et personnelle, soit en vue de transférer, d'introduire dans le système commercial (à l'attention des utilisateurs finaux) ou de transformer en produits « manufacturés » (électricité, bois de construction, produits agricoles, viande de gibier, eau minérale, etc.) les fruits de la ressource qu'ils se sont (légalement) appropriés. Dans ce derniers cas, ces appropriateurs seront également des *producteurs* d'un bien ou d'un service à destination des utilisateurs finaux.

3. Les *utilisateurs finaux*. Ils acquièrent, le plus souvent après les avoir achetés, les fruits directs, ou ayant transité par un processus de transformation ou de production, de la ressource, sous la forme de biens et services particuliers.

Cette distinction théorique entre différents rôles sociaux au sein de la chaîne d'exploitation des fruits d'une ressource naturelle ne doit pas cacher le fait que, dans certains cas, il est tout à fait possible qu'un seul et même (groupe d')individu(s) occupe dans le même temps différents rôles à la fois.

#### 2.2.2.2 Le policy design (PD)

Le concept de « design de politiques publiques » (*policy design*) regroupe, au sein d'une catégorie analytique unique, l'ensemble des politiques publiques, d'exploitation comme de protection, ayant, de manière coordonnée ou non, une incidence claire sur une ressource naturelle. L'objectif de ce concept est de rendre compte et d'évaluer le degré de coordination ou de cohérence (respectivement de contradiction ou d'incohérence) existant entre ces différentes politiques, une telle évaluation permettant de comprendre et d'expliquer les éventuelles défaillances de leurs mises en œuvre.

Un design de politiques publiques comprend un ensemble de dimensions ayant trait à la fois à la substance de l'action publique, et à l'organisation du cadre institutionnel de sa concrétisation. Il comprend ainsi des éléments aussi bien matériels que symboliques.

Un design de politique publique est composé des six éléments suivants (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001) :

1. *La définition du problème social à résoudre et les objectifs de la politique*. On trouve en règle générale à l'origine d'une politique publique, au moins implicitement, un problème, supposé ou réel (par exemple la dégradation localisée ou généralisée de l'état d'une ressource), dont la résolution constitue en principe l'objectif central de la politique<sup>34</sup>. L'analyse des enjeux relatifs à la définition, par les acteurs sociaux et politiques, du problème à résoudre permet à l'analyste de reconstituer (*a posteriori*) les objectifs plus ou moins explicites de la politique (réduire les causes de la surexploitation, garantir les conditions d'(auto-)reproduction de la ressource), ces derniers étant en effet à ce stade souvent définis de manière très abstraite et générale.
2. *Le modèle d'action, les hypothèses causales et les hypothèses d'intervention*. Tout policy design se caractérise par la définition, implicite ou explicite, d'un modèle d'action, plus ou moins cohérent, censé permettre la résolution du problème. Ce modèle est composé d'un certain nombre d'hypothèses de causalité et d'intervention.

---

<sup>34</sup> Ce postulat n'est pas partagé par tous les analystes. Certaines approches cognitivistes de l'analyse des politiques publiques insistent au contraire sur le fait que: "(...) les politiques publiques ne servent pas (en tout cas pas seulement) à résoudre des problèmes" (Muller 2000:194). Il s'agit là simplement de signaler que "la relation entre action publique et problèmes publics est beaucoup plus complexe que ne le suggère l'idée commune selon laquelle les politiques serviraient à résoudre les problèmes" (ibid.); et ceci notamment du fait que la définition même du problème, de même que la chaîne de causalité qui produit les symptômes observés sont des enjeux de lutte se trouvant au cœur même du processus de politique publique.

L'hypothèse de causalité formule une réponse, sous la forme de la désignation d'un ou de plusieurs mécanismes de causalité, à la question de savoir quels sont le ou les groupes dont les comportements sont à l'origine du problème (la cause principale de la surexploitation de la ressource est le comportement de tel ou tel groupe d'utilisateurs). Une fois le ou les groupes cibles (i.e. les groupes dont on entend modifier le comportement problématique) désignés, la ou les hypothèses d'intervention définissent les modalités d'intervention, respectivement le type d'instruments, à mettre en œuvre de manière à influencer sur les comportements des groupes cibles (par exemple, mise en œuvre d'un système de quotas).

3. *Les instruments.* De la définition de l'hypothèse causale, puis de celle d'intervention, découle un processus de choix du ou des instruments à mettre en œuvre pour atteindre le ou les objectifs explicites de la politique. Il existe une grande variation de l'intensité d'intervention entre les différents types d'instruments : incitatifs, d'information ou encore d'interdiction et de répression. Dans le cadre des régimes institutionnels de ressource, il convient de distinguer entre les instruments ayant (ou non) des effets sur la définition des droits de propriété. La mise en place d'une campagne d'information à propos d'un problème spécifique (pollution ou autre externalité négative) n'a ainsi pas d'effet sur les droits de propriété, au contraire d'une interdiction qui implique une limitation d'un ou de plusieurs droits d'usages.
4. *L'arrangement politico-administratif de mise en œuvre.* Toute mise en œuvre d'une politique publique implique la définition de règles procédurales, de même que la désignation ou, parfois même, la création d'organismes ou d'institutions responsables pour la mise en œuvre des instruments (offices cantonaux, service administratif spécialisé), de même que pour le contrôle de cette mise en œuvre (offices fédéraux, agences indépendantes de contrôle, etc.). Un des enjeux centraux de la définition d'un tel arrangement consiste en la répartition des compétences entre acteurs politico-administratifs. Un second enjeu très important consiste en l'allocation des ressources politiques (argent, infrastructures, personnel, droit, etc.) à ces différents acteurs.
5. *Le ou les groupes cibles.* Il s'agit du ou des groupes sociaux ou acteurs politiques dont le comportement est considéré comme étant à l'origine du problème social à résoudre. L'objectif de l'action publique consiste dès lors à tenter, à l'aide des instruments de politiques publiques, d'infléchir le comportement de ces groupes de manière à limiter ou même supprimer les externalités négatives qu'ils produisent.
6. *Le ou les groupes des profiteurs et des lésés.* Il s'agit des groupes dont la situation est considérablement améliorée, ou au contraire péjorée, par les changements attendus des comportements des groupes cibles.

### 2.2.2.3 Les concepts d'étendue et de cohérence

Les réalités empiriques décrites au moyen du concept de régime institutionnel de ressources ne sont pas figées, mais évoluent et se transforment, parfois de manière importante, dans le temps. Afin de rendre compte de ces transformations de la réalité empirique, on a besoin de pouvoir distinguer, au sein du concept, différents types de configurations. Au cours des discussions qui ont accompagné nos travaux de recherche, deux dimensions des régimes sont progressivement apparues comme essentielles : leur *étendue (absolue et relative)* et leur *cohérence (interne et externe)*.

Par *étendue absolue* d'un régime, on entend le nombre absolu de biens et de services régulés par le régime à un moment donné du temps. Cependant, dans la mesure où cette caractéristique du régime ne nous permet pas de connaître, ni la proportion de B&S régulés effective-

ment consommés<sup>35</sup>, ni, à l'inverse, la proportion de B&S consommés effectivement régulés, cette notion n'est pas très pertinente et a appelé un travail d'affinement sous la forme de la notion d'*étendue relative*.

Par *étendue relative*, l'on entend le *rapport exact* entre les B&S explicitement régulés par le régime et les B&S effectivement exploités à un moment donné du temps. On peut en effet exprimer ce rapport sous la forme d'une division entre X (= le nombre de B&S exploités) et Y (= le nombre de B&S régulés). Ainsi, une étendue relative égale à 1 signifie que le régime est complet et qu'il régule l'ensemble des B&S effectivement exploités. Une valeur d'étendue relative inférieure à 1 signifie que le régime ne régule pas l'ensemble des biens et services actuellement exploités, la conséquence étant que certaines rivalités ne sont pas gérées par le régime.

Par *cohérence* d'un régime, l'on comprend le degré de coordination entre les logiques de régulation du système régulateur et du policy design. Ainsi, un régime cohérent implique qu'il y ait une correspondance minimale entre d'une part, la logique d'attribution des droits de propriété et d'usages d'une ressource et d'autre part, la définition des hypothèses causale et d'intervention, ainsi que des groupes cibles du policy design ; l'idée étant plus particulièrement que les groupes cibles du policy design soient bel et bien définis, dans le cadre du système régulateur, comme les possesseurs, à un titre ou à un autre, de droits de propriété ou d'usages de/sur la ressource. Par opposition, un régime est incohérent dès lors qu'il formule des injonctions concernant les usages d'une ressource à destination d'acteurs qui ne possèdent aucun droit d'usage sur elle. Ainsi, plus un régime est cohérent, plus il a de chance d'avoir des impacts effectifs sur les modalités d'exploitation de la ressource.

Le concept de cohérence se décompose en trois dimensions, partiellement interdépendantes, que sont :

- La *cohérence interne du policy design* (PD). Celle-ci présuppose une coordination significative entre les différentes dispositions de l'ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection de la ressource.

Les causes les plus fréquentes d'incohérences au sein du PD sont (1) une définition peu précise des (restrictions des) droits d'usages par les politiques publiques, respectivement l'attribution de droits d'usages contradictoires entre eux (par exemple : attribution d'une concession pour l'exploitation hydroélectrique ne correspondant pas aux prescriptions en matière de protection des cours d'eau (débits minimaux), ou encore attribution d'un droit à bâtir dans une zone déclarée par la suite inconstructible, etc.) ; (2) l'attribution au travers des politiques publiques de droits d'usages contradictoires dans le cas des ressources connaissant un régime de *res nullius* (par exemple : attribution d'un droit des citoyens à un air respirable et attribution dans le même temps d'un droit de polluer illimité aux automobilistes) ; (3) un manque de coordination, verticale comme horizontale, entre les acteurs en charge de la mise en œuvre des différents programmes politico-administratifs.

- La *cohérence interne du système régulateur* (SR). Celle-ci présuppose une définition claire, et conforme à la situation empirique, des différents types de droits de propriété (formelle, disposition et usages). Les exemples d'incohérences du SR sont très rares en Suisse du fait que les dispositifs de définition et de consignation de ces droits (comme par exemple le registre foncier) sont bien rodés et fiables, car souvent le fait d'organismes anciens et bénéficiant d'une longue expérience.

Des exemples d'incohérence pourraient cependant résulter d'une définition peu claire des droits d'usages, respectivement d'une distribution d'un nombre de droits plus élevé qu'il

---

<sup>35</sup> Respectivement pour lesquels il existe des rivalités d'usages qu'il convient de réguler.

n'existe d'unités de la ressource dans la réalité. Comme on le verra plus loin (chapitre 8), dans le cas des rives du lac de Biemme, l'attribution, par l'intermédiaire de la politique cantonale de protection des rives, d'un droit d'accès à ces dernières à l'ensemble de la population, alors même que l'Etat ne dispose d'aucune servitude de passage sur laquelle s'appuyer pour garantir la réalisation d'un tel droit, constitue un bon exemple de contradiction entre un processus de création d'un droit d'usage par les politiques publiques et son impossible concrétisation sur le terrain en raison de son incompatibilité avec l'état de la définition des droits de propriété formelle dans le registre foncier.

- La *cohérence externe entre le PD et le SR*. Celle-ci présuppose (1) une congruence entre les groupes cibles du PD et les détenteurs des droits de propriété (notamment des droits de disposition et d'usages) sur la ressource tels qu'ils sont définis par le SR et (2) une absence de contradiction entre les objectifs, les hypothèses causales et les instruments du PD d'une part, et l'espace des interventions possibles sur les droits de propriété tel qu'il résulte de l'état du SR.

On trouve des exemples d'incohérence dans les cas où les groupes cibles des politiques publiques ne sont *pas* détenteurs de droits de propriété. Dans ces cas, les injonctions des politiques risquent de ne pas avoir d'effets (en terme *d'outcomes*<sup>36</sup>, voire même *d'impacts*<sup>37</sup>), dans la mesure où les acteurs censés modifier leurs comportements ne correspondent pas aux utilisateurs réels de la ressource. On peut à titre d'exemple, mentionner le cas d'une politique de protection des cours d'eau qui s'attaquerait au propriétaire formel de la ressource (canton ou commune), alors même que le véritable auteur de la dégradation de la ressource est en réalité le détenteur de la concession (par exemple une entreprise hydroélectrique).

De même, les situations où la concrétisation des objectifs et des hypothèses causales d'une ou de plusieurs politiques se trouve contrecarrée par la définition des droits de propriété constituent des exemples d'incohérences externes majeures. L'exemple du régime de l'aménagement du territoire mis en place dans les années 1970, qui sera analysé dans le détail plus loin (chapitres 6, 7 et 8), représente un très bon exemple d'une telle contradiction entre PD (aménagement du territoire) et SR (définition du droit foncier).

Comme on peut facilement l'imaginer, il existe une relation étroite, prenant souvent la forme d'une tension, entre ces deux dimensions d'un régime que sont l'étendue et la cohérence. Ainsi, plus l'étendue d'un régime augmente, plus les risques d'incohérence, aussi bien interne qu'externe, croissent, en raison de l'augmentation du nombre d'acteurs titulaires de droits de propriété qu'il convient de coordonner au sein du policy design.

#### 2.2.2.4 La typologie des régimes et de leurs trajectoires historiques

Un des apports fondamentaux du cadre d'analyse des RIRN consiste dans sa capacité à typologiser et à qualifier, aussi bien théoriquement qu'empiriquement, les différentes configurations de régimes institutionnels. Une première typologie a été élaborée, qui distingue quatre types de régimes différents en fonction de leur *étendue* et de leur *cohérence*. La figure 2.3 ci-dessous formalise cette typologie.

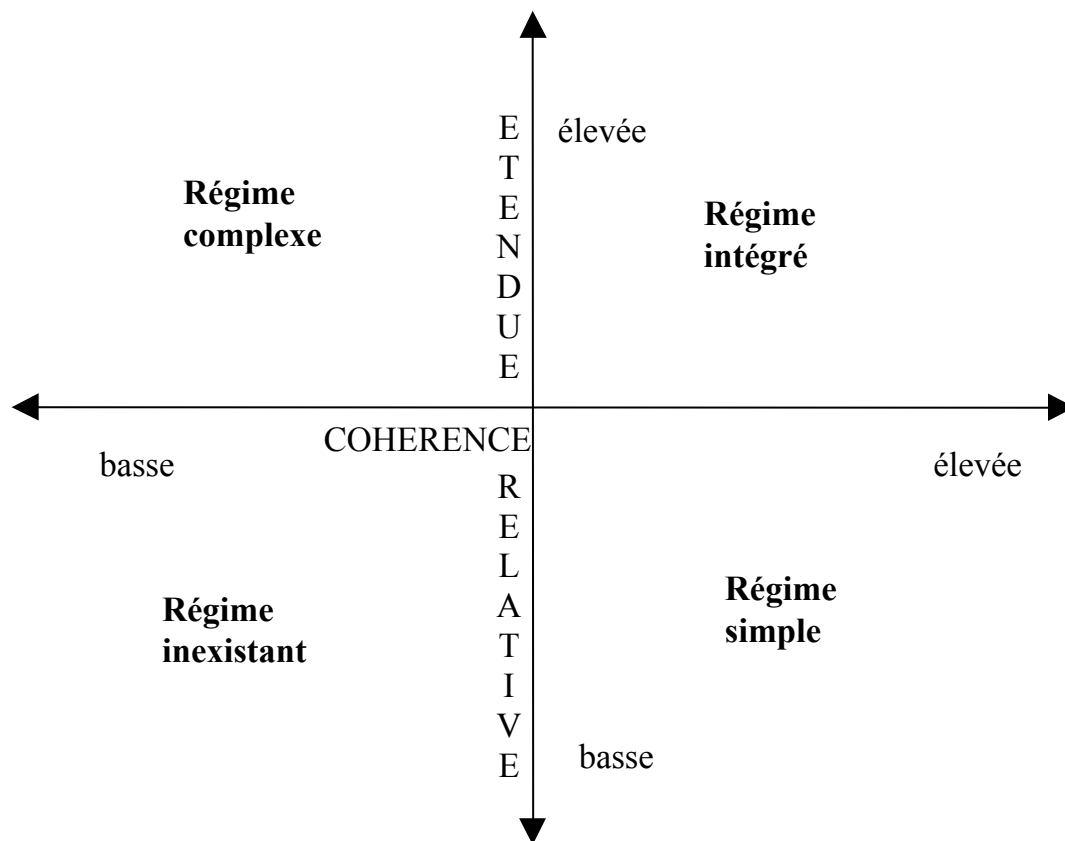
---

<sup>36</sup> Par *outcomes*, on entend les effets concrets sur le problème public à résoudre résultant de la mise en œuvre d'un programme politico-administratif.

<sup>37</sup> Par *impacts*, on entend les effets sur les comportements effectifs des groupes cibles résultant de la mise en œuvre d'un programme politico-administratif.



Figure 2.3 : La typologie des régimes sous l'angle de leur étendue et de leur cohérence



Source : Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 :38

- Par *régime inexistant*, on entend une situation (extrême) dans laquelle la ressource ne connaît aucun droit de propriété d'aucune sorte s'exerçant sur elle, ni ne connaît aucune régulation d'aucun de ses B&S par une quelconque politique publique. Une telle situation prévaut par exemple lorsqu'une ressource, bien que faisant l'objet de (premiers) usages plus ou moins intensifs, n'a pas encore été reconnue politiquement comme nécessitant une régulation.
- Par *régime simple*, on entend une situation dans laquelle un nombre restreint de B&S, en tous les cas inférieurs au nombre de B&S effectivement exploités, sont régulés de manière cohérente, bien que relativement faible. Une telle situation prévaut par exemple suite à une première expérimentation de phénomènes de rareté et/ou de rivalité par les principaux utilisateurs de la ressource, donnant lieu à une première forme de régulation. Mais un tel régime peut également être le résultat de la désagrégation d'un régime antérieurement complexe, voire intégré.
- Par *régime complexe*, on entend une situation dans laquelle un grand nombre de B&S, correspondant à l'essentiel de ceux qui sont effectivement exploités, sont régulés de manière relativement, voire fortement, incohérente. Cette situation correspond à la plupart des régimes de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle en Suisse, suite au développement massif, depuis les années 1950, de politiques publiques d'exploitation et de protection sectorialisées, et donc peu coordonnées. Un tel régime peut également être le résultat de la désagrégation d'un régime antérieurement intégré.
- Par *régime intégré*, on entend une situation dans laquelle l'intégralité des B&S effectivement exploités se trouve régulée de manière cohérente.

Il est à noter que cette typologie a permis de développer une hypothèse fondamentale du cadre d'analyse concernant les relations de causalités supposées exister entre l'état du régime et ses capacités de régulation d'une part, et la durabilité des usages des ressources et leur capacité de reproduction de l'autre. Cette hypothèse consiste à considérer qu'il existe un lien direct entre l'état du développement d'un régime tel qu'il est défini dans la typologie ci-dessus (figure 2.3) et l'utilisation plus ou moins durable de la ressource régulée par ce régime. Plus concrètement, On peut faire l'hypothèse que *plus l'on s'approche d'une situation de régime intégré, plus les chances de créer des conditions d'usages durables de la ressource sont importantes. A l'inverse, moins le régime est développé, c'est-à-dire moins la cohérence et l'étendue (notamment relative) sont élevées, plus les risques de surexploitation de la ressource sont importants.*

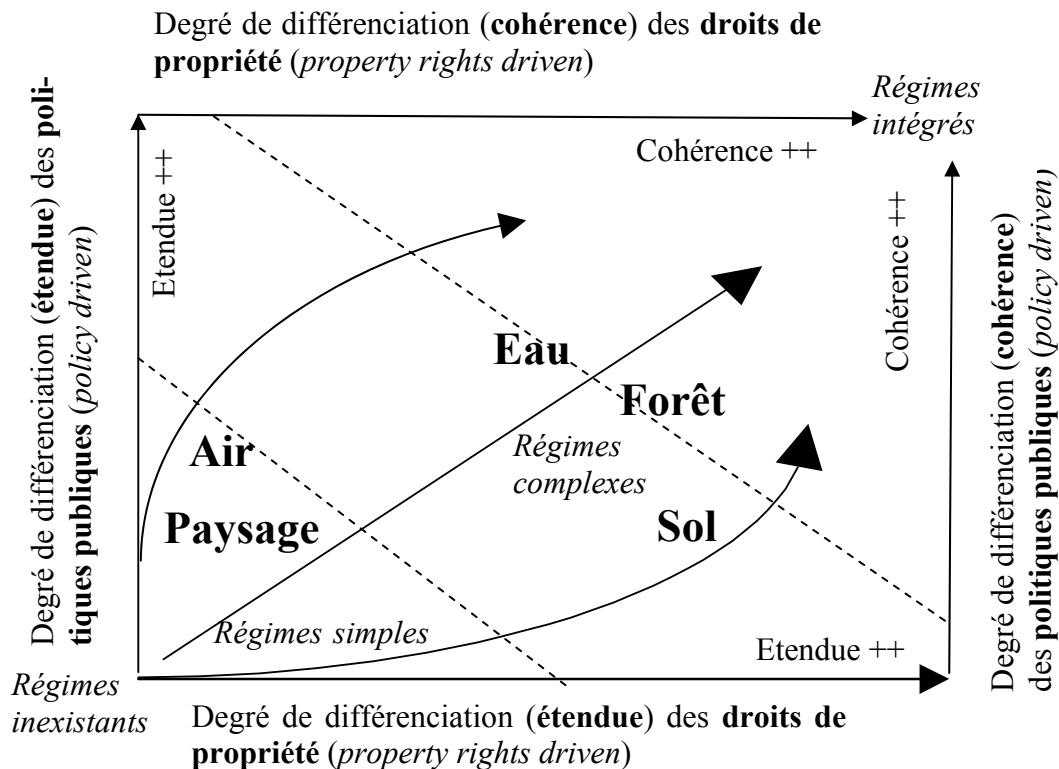
Dans la mesure où les deux objectifs centraux de ce travail de recherche consistent (1) à vérifier l'hypothèse selon laquelle les RIRN ont une influence importante sur les usages effectifs des ressources et par là sur le caractère « durable » ou non de leur exploitation et (2) à expliquer pourquoi et comment ces RIRN changent dans le temps, on comprendra aisément pourquoi l'on ne saurait se satisfaire de cette typologie statique, et pourquoi une analyse diachronique de l'évolution historique de ces régimes s'impose. C'est ce qui a été fait dans le cadre des screenings historiques des différentes ressources eau, air, sol, forêt et paysage (Ammann 2000, Bisang 2000, Nahrath 2000, Reynard, Mauch, Thorens 2000)<sup>38</sup>. D'une part, une telle analyse permet de repérer les moments historiques de transformations sur lesquels une analyse explicative des changements de régime devrait se focaliser. D'autre part, seule une analyse de ce type, portant sur des périodes assez longues, permet de tester l'hypothèse de l'influence des RIRN sur les modalités d'usages effectifs des ressources, en observant les effets (ou non) des changements de régimes sur ces usages et, au-delà, sur l'état du système de la ressource.

La figure 2.4 ci-dessous montre les résultats de cette analyse et de la reconstitution qu'elle a permis de leurs différentes trajectoires selon l'évolution de l'équilibre entre le développement de leur système régulateur et de leur policy design d'une part, ainsi que de leur étendue et de leur cohérence d'autre part.

---

<sup>38</sup> La démarche du « screening historique » consiste en une analyse, portant sur une période d'un siècle (1900-2000), du développement historique (quantitatif et qualitatif) de chacun des deux composants du régime (ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection de la ressource et ensemble des dispositions issues des droits privé et publics), de manière à repérer les différentes phases de développement des modalités de régulation de la ressource, ainsi que les moments de césures correspondant au passage d'un type de régime à un autre.

Figure 2.4 : Les trajectoires historiques (XX<sup>ème</sup> siècle) des cinq régimes de ressources en Suisse



Source : librement adapté de Kissling-Naef & Varone 2000a :39

Les trajectoires des régimes des différentes ressources se distinguent selon qu'elles sont dominées par une régulation fondée essentiellement sur les politiques publiques (*policy driven*), comme dans le cas du paysage et de l'air, ou au contraire fondées sur les droits de propriété (*property rights driven*) comme dans le cas du sol. L'eau et la forêt représentent des exemples de trajectoires équilibrées durant lesquelles les développements du PD et du SR se sont faits de manière parallèle au cours du temps.

Les trajectoires *policy driven* de l'air et du paysage se caractérisent par le fait que les droits d'usages sont, en l'absence de droits de disposition et de propriété formelle, les produits, implicites ou explicites, des outputs des politiques publiques.

Le sol représente pour sa part, comme on le verra plus loin (chapitre 6) un exemple type d'une trajectoire *property rights driven*, fondée initialement sur les droits de propriété (i.e. le droit foncier) et dont la trajectoire est infléchié dans un second temps par le développement massif des politiques publiques d'exploitation, puis de protection (quantitative puis qualitative) de la ressource durant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle.

Il semblerait cependant qu'il existe une tendance des RIRN à rechercher, au cours de leur développement historique récent, un minimum d'équilibre entre leurs deux composants. Tout semble en effet se passer comme si la trajectoire vers un régime intégré passait obligatoirement par une convergence vers la *trajectoire médiane*, c'est-à-dire par un rééquilibrage entre les deux composants du régime.

Ainsi, la lecture attentive de cette figure 2.4 permet d'aborder une question essentielle pour la *cohérence du cadre d'analyse*. Cette question est la suivante : pourquoi une trajectoire fondée uniquement sur les politiques publiques, ou au contraire sur les seuls droits de propriété,

n'est-elle pas susceptible de mener à un régime intégré, respectivement pourquoi un régime doté d'une étendue relative égale à 1 et composé uniquement de politiques publiques, ou au contraire de droits de propriété, coordonnés et cohérents entre eux – régime ne connaissant donc pas de problème de cohérence externe - n'est-il pas susceptible de constituer un régime intégré ? Il convient de distinguer deux réponses possibles à cette question :

1. D'un point de vue *théorique* et strictement logique, on ne peut, à mon avis, qu'accepter cette objection. En effet, même si l'on peut facilement se retrancher derrière l'argument selon lequel l'existence simultanée des deux composants constitue précisément la condition minimum principale pour l'existence même d'un régime, force est cependant d'admettre que la création de droits d'usages implicites ou explicites par les politiques publiques constitue bien une première ébauche de système régulateur et confirme ainsi l'existence d'un régime<sup>39</sup>.
2. D'un point de vue *empirique* cependant, il ne fait que très peu de doutes que ni l'hypothèse d'un régime intégré de type *policy driven*, ni celle d'un régime intégré de type *property rights driven*, ne sont sérieusement envisageables. En effet, tout semble indiquer – les analyses empiriques viennent confirmer ici les présuppositions théoriques – que ni l'un ni l'autre de ces deux régimes n'est susceptible de réguler durablement les usages hétérogènes d'une ressource. Et ceci essentiellement pour les deux raisons suivantes :
  - Un régime intégré de type *policy driven* souffrirait, en l'absence de tout régime de propriété structuré et stable, d'une absence chronique de stabilité du fait que toute modification d'*un seul* des (nombreux) programmes de politiques publiques indispensables à la régulation de l'ensemble des B&S dérivés de la ressource risquerait de déstabiliser, voire carrément de provoquer un collapsus du régime, suite à une modification simultanée et importante de l'étendue et de la cohérence du régime. On voit dès lors mal comment, dans ces conditions, un tel régime serait capable de s'adapter aux inévitables transformations de son environnement naturel, politique, social et économique.
  - Un régime intégré de type *property rights driven* souffrirait quant à lui, en l'absence de toute régulation par des politiques publiques d'exploitation et de protection, de la trop grande rigidité de la définition des droits de propriété - et parmi ceux-ci, en premier lieu, des droits d'usages - au travers du seul droit privé. En effet, dans un régime comme celui-ci, l'ensemble des droits de disposition et d'usages concernant l'ensemble des B&S devraient ainsi être consignés dans le code civil, le code des obligations ou le code rural au moyen de procédures de décision au caractère démocratique probablement limité et discutable. On voit donc mal comment un tel régime serait dans ces conditions capable de contrebalancer, au moyen du seul droit privé, les excès résultant de la propriété privée (ou la propriété commune d'ailleurs) sur une ressource. Par ailleurs, l'argument consistant à renvoyer, comme exemple de la plausibilité d'une telle hypothèse, aux régimes de propriété locaux, auto-organisés de type *common property*, tels qu'ils sont analysés par les théoriciens des situations de *common-pool resources* (cf. chapitres 1 et 3), ne constitue aucunement un argument crédible dans la mesure où ces régimes ne sont capables de réguler que des situations de rivalités homogènes, c'est-à-dire ne correspondant pratiquement à *aucune* des situations d'usages que connaît notre pays durant le dernier siècle.

---

<sup>39</sup> Il fait en effet partie de la définition théorique d'un régime que d'admettre qu'une partie de la définition du contenu du système régulateur résulte de l'impact du droit public sur le droit privé (Leimbacher & Perler 2000).

Cette petite discussion permet ainsi de suggérer que, ce qui fait au total la force des régimes institutionnels *équilibrés* – et par là leur confère plus de chances d'évoluer en direction de régimes intégrés - c'est en réalité leur capacité d'adaptation aux modifications de leur environnement, ce potentiel provenant précisément du fait qu'ils reposent sur deux composants distincts (le SR et le PD), créant ainsi des possibilités de jouer sur l'un ou sur l'autre des deux composants du régime - voire sur les deux à la fois -, ceci afin d'ajuster la régulation de la ressource aux nouvelles contraintes extérieures.

Les premières enquêtes empiriques (Knoepfel, Kissling-Naef et Varone 2002) semblent également montrer que ces processus de changements et de rééquilibrages des régimes prennent souvent la forme d'une succession de phases sur le modèle : stabilité → déstabilisation → restabilisation → nouvelle stabilité (Knoepfel 2002b). Le moment de la déstabilisation correspond souvent à un accroissement des incertitudes des acteurs quant aux modalités d'applications des nouvelles règles au sein du régime, ainsi qu'aux conséquences, en premier lieu matérielles et financières, de ces modifications. Le processus de restabilisation dure généralement un certain temps, dans la mesure où il passe souvent par une première période expérimentale de mise en œuvre des nouvelles règles, ainsi que par un processus d'ajustement impliquant parfois le développement d'une jurisprudence au niveau fédéral. A titre d'exemple, le processus de restabilisation du régime du sol, suite à l'introduction des nouvelles dispositions en matière d'aménagement du territoire, a nécessité un renforcement de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle. Dans ces conditions, de tels processus de restabilisation sont susceptibles de durer facilement plus de 10 ans.

Cette première comparaison des trajectoires historiques des cinq ressources permet ainsi de formuler une première hypothèse concernant l'explication des changements de régime dérivée directement du cadre d'analyse des RIRN :

- *Hypothèse RIRN 1* : En observant la figure 2.4 présentant les trajectoires historiques des cinq régimes de ressources, et notamment la tendance de l'ensemble des cinq régimes à infléchir leur trajectoire en direction de la médiane, on peut faire l'hypothèse que le *rééquilibrage entre les deux composants d'un régime* – PD et SR – constitue un moteur important des changements de régimes. En effet, en cas de trop fort déséquilibre entre les deux composants - c'est-à-dire dans le cas d'une trajectoire trop clairement dominée par le PD (trajectoire *policy driven*) ou au contraire par le SR (trajectoire *property right driven*), le régime tend à compenser ce déséquilibre au fil du temps en se développant en priorité du côté qui est le moins développé. Ainsi par exemple, la trajectoire du régime du sol, comme on le verra plus loin (chapitre 6), caractérisée durant la première partie du XX<sup>ème</sup> siècle par une régulation dominée par le SR (trajectoire *property right driven*), connaît-elle un spectaculaire processus de rééquilibrage durant la seconde moitié du siècle avec le développement d'un nombre important de politiques publiques d'exploitation et de protection<sup>40</sup>.

#### 2.2.2.5 Les différentes modalités et stratégies de régulation des usages d'une ressource dans le cadre d'un régime institutionnel de ressource.

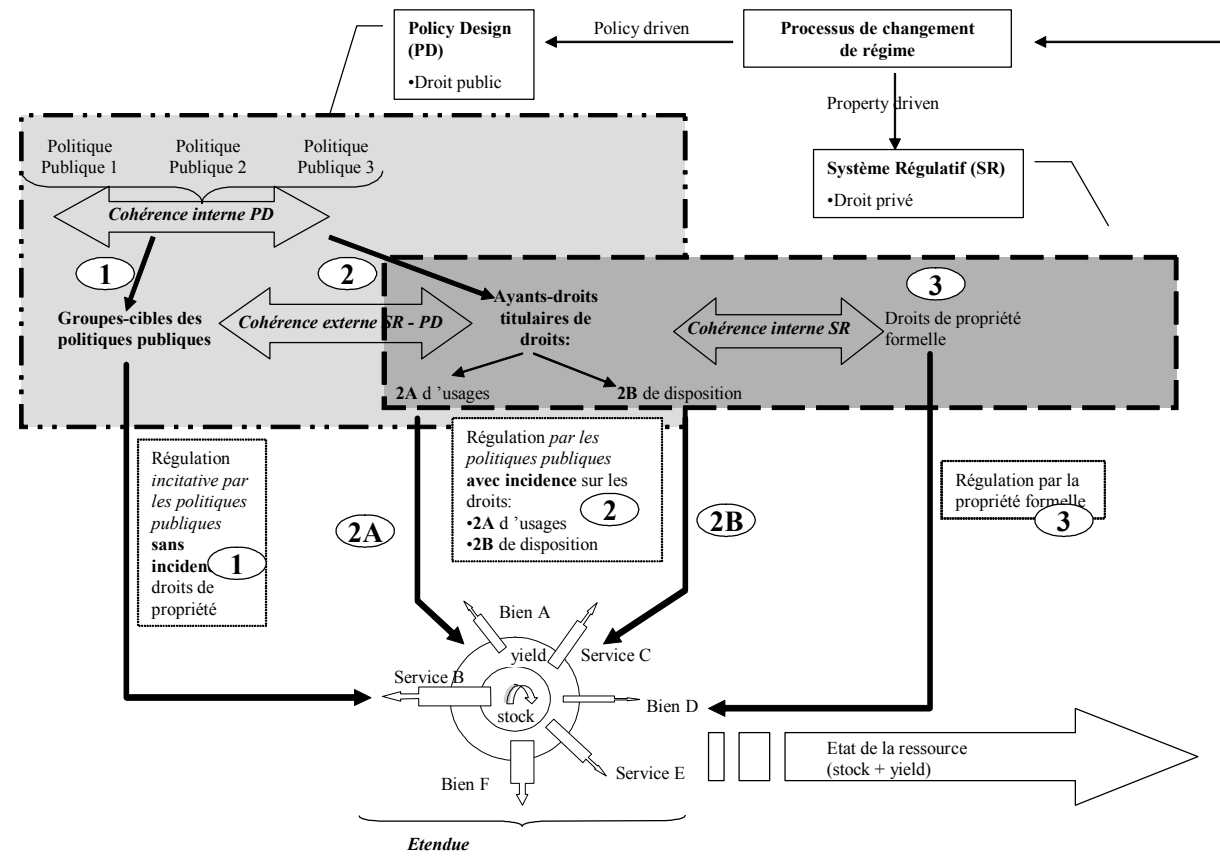
La figure 2.5 constitue une tentative de représentation visuelle d'un RIRN. Au-delà du rappel des différents éléments qui le composent et des relations que ces éléments entretiennent entre

---

<sup>40</sup> En tant que « framework », le cadre des RIRN ne fournit évidemment pas de théorie (de l'équilibre des régimes) susceptible d'expliquer ce constat empirique. Il conviendra de voir plus loin dans quelle mesure les corpus théoriques consultés, ainsi que les études de cas empiriques réalisées, permettront de formuler des hypothèses sur ce point.

eux, ce graphique permet de distinguer plus clairement les différentes modalités (ou voies) par lesquelles est susceptible de passer la régulation des usages des ressources au sein d'un RIRN.

**Figure 2.5 : Les différents composants, relations de causalités et modalités de régulations des usages au sein d'un régime institutionnel de ressource**



Ces modalités de régulation sont au nombre de quatre :

- *La modalité 1* : la mise en œuvre, au travers de politiques publiques (d'exploitation ou de protection), d'instruments incitatifs *n'ayant pas d'effets directs sur les droits de propriété*. Il s'agit là d'une stratégie de régulation visant à modifier les comportements des propriétaires et des utilisateurs de la ressource, sans toutefois porter atteinte à aucun de leurs droits de propriété. Cette modalité d'intervention est donc fondée sur la capacité de *convaincre* ces différents acteurs qu'il s'agit pour eux de modifier leurs comportements en ce qui concerne leur manière d'utiliser ou de disposer de leur ressource. Les programmes politiques en charge de réaliser de tels objectifs recourent généralement à deux instruments l'information ou la « propagande » d'une part, et les subventions ou les allègements fiscaux d'autre part.
- *La modalité 2A* : la mise en œuvre, au travers de politiques publiques, de dispositions de régulation ayant des *incidences sur les droits d'usage*. La réalisation des objectifs fixés dans le programme d'une politique publique nécessite fréquemment la mise en œuvre d'instruments impliquant des atteintes aux droits d'usages des groupes cibles. Ces atteintes prennent le plus souvent la forme de limitations (de l'intensité ou des modalités) des droits d'usages. Mais elles peuvent également aller jusqu'à l'interdiction pure et simple. Les plans de zones de la politique d'aménagement du territoire, la planification forestière, les débits minimaux des cours d'eau sont autant de

réglementations limitant les usages qu'un ayant droit ou un propriétaire peut faire de sa ressource.

L'un des enjeux principaux de cette modalité de régulation concerne évidemment la question des indemnités susceptibles d'être obtenues ou non par les ayants droit touchés par ces mesures. Cette question, éminemment politique, de *l'expropriation matérielle* n'est généralement pas réglée dans le cadre des programmes de politiques publiques, mais est généralement confiée au pouvoir judiciaire, chargé d'établir la jurisprudence en la matière. La tendance historique observable consiste à réduire le nombre de cas de figure où les atteintes aux droits d'usages donnent lieu à indemnisation.

Dans le cas des régimes de type « policy driven », cette modalité d'action recouvre également la création de (nouveaux) droits d'usages par les politiques publiques (cf. par ex. les régimes de l'air ou du paysage). Dans ce cas, les enjeux de régulation portent moins sur la question des indemnités en cas d'expropriation, que sur celle des coûts d'achat de ces droits pour les acteurs désireux de les acquérir (cf. par ex. les certificats de pollution négociables).

- *La modalité 2B* : la mise en œuvre, au travers de politiques publiques, de dispositions de régulation ayant des *incidences sur les droits de disposition*.

Il s'agit là d'une stratégie de régulation fondée sur l'idée selon laquelle, ce sont les modifications de l'identité des propriétaires de la ressource, ou encore les modifications de la nature des rapports entre les propriétaires formels et les ayants droit, qui se trouvent à l'origine des problèmes de surexploitation (/ou d'autres formes de dégradations) de la ressource. Cette modalité de régulation vise donc à intervenir sur leur capacité à aliéner leurs titres, que ce soit sous la forme de la vente, du prêt, de la location, de la donation, ou de la transmission par héritage. C'est donc par la limitation des possibilités de circulation des titres de propriété formelle ou par la limitation des possibilités de les fragmenter et d'en transmettre plus ou moins durablement la jouissance à un ou plusieurs ayants droit que s'effectue la régulation des usages de la ressource<sup>41</sup>.

- *La modalité 3* : la régulation intervenant sur les titres de propriété formelle.

Il s'agit là d'une intervention portant soit (1) sur la définition même de l'institution de la propriété, soit (2) sur la nature (privée, publique ou « commune ») des propriétaires. A ce titre, il s'agit d'interventions en général très lourdes et ayant des effets durables, ce qui en fait des interventions en principe peu fréquentes.

Dans la première catégorie d'intervention (1), on peut mentionner, à titre d'exemple, outre la mise en place d'un nouveau code civil, l'introduction de la propriété par étage (PPE) dans le CC en 1965 qui correspond à l'introduction d'une nouvelle catégorie de propriété collective<sup>42</sup>.

Appartiennent à la seconde catégorie d'intervention (2), des procédures telles que l'expropriation formelle, la nationalisation ou la privatisation dont l'intervention porte sur la définition de l'identité et la nature du ou des propriétaires de la ressource. Cette straté-

---

<sup>41</sup> Ces deux modalités de régulation intervenant sur les droits d'usages (2A) et de disposition (2B) concernent avant tout les ressources pour lesquelles les droits de propriété sont clairement définis (juridiquement), telles que le sol, l'eau ou la forêt. En effet, dans les cas de l'air et du paysage, les mesures restrictives édictées par les politiques publiques n'interviennent que sur des droits d'usages, par ailleurs souvent implicites, qu'elles ont par ailleurs elles-mêmes contribué à ébaucher. En conséquence, la question de l'indemnisation pour expropriation matérielle ne se pose, dans leur cas, en principe pas dans les mêmes termes. Cependant, malgré l'absence de droits de propriété formelle, il existe quelques exemples de décisions d'indemnisation pour de telles ressources, sous la forme notamment d'indemnisation versées suite à un *renoncement d'exploitation* (par exemple d'un espace paysager).

<sup>42</sup> Il s'agit en réalité de la réintroduction d'une ancienne catégorie de propriété qui s'était maintenue jusqu'ici dans certains cantons.

gie d'intervention repose sur l'idée qu'il est possible, à travers la modification (de la structure de distribution et de l'identité) des détenteurs des titres de propriété formelle, de modifier les comportements d'usages menant à la surexploitation d'une ressource.

On l'aura compris, il existe indéniablement une gradation entre ces quatre différentes modalités de régulation. Plus les interventions du régime impliquent des atteintes importantes touchant aux droits de propriété, plus celles-ci sont en principe fortes, contraignantes et, par conséquent, politiquement délicates. Les interventions de type 3 sur la définition même des titres de propriété formelle, ainsi que sur la structure de leur distribution au sein de la société, appartiennent à cette première catégorie des interventions lourdes et peu fréquentes. A l'opposé, les interventions de type 1 sont de loin les moins contraignantes et donc relativement fréquentes. Les interventions de type 2A et 2B représentent des interventions déjà importantes, mais dont la fréquence augmente au fil du siècle avec le développement des politiques publiques.

Représentant des degrés d'intervention sur les droits de propriété variables, ces différentes modalités de régulation sont confrontées de manière sensiblement différente à la question des *indemnisations*. Si la modalité 1 ne connaît pas ce problème, la modalité 3 y est directement confrontée dans les cas *d'expropriation formelle*. L'atteinte aux droits correspondant dans ce cas à une aliénation de ceux-ci, l'indemnisation s'impose en général d'elle-même dans un Etat de droit. Il n'en va de loin pas de même dans le cas des limitations des droits d'usages. C'est en effet autour des questions *d'expropriation matérielle* que se sont déroulés les combats les plus acharnés dans nombre de régimes. On en verra un exemple paradigmatique dans le cadre du régime du sol.

Empiriquement, ces quatre modalités de régulation correspondent à autant de *stratégies d'intervention possibles* à disposition des acteurs politico-administratifs. L'analyse historique des trajectoires des régimes (Bisang 2000, 2001, Nahrath 2000, 2001, Reynard, Mauch, Thorens 2000, 2001) a montré que le recours à l'une plutôt qu'à l'autre varie - en intensité comme en fréquence - au cours du temps (Varone 2001). Les stratégies de type 3, qui représentent un haut degré d'intervention, sont très rares, alors que les stratégies de type 2 gagnent en importance et en fréquence au cours du siècle. Dans le cas du sol, on a également repéré une différenciation chronologique du recours aux stratégies 2A et 2B, le passage par la limitation des droits de disposition ayant historiquement précédé celui par la limitation des droits d'usages (cf. chapitre 6).

Comme le suggère la boucle de rétroaction reliant, dans la figure 2.5, les variables de *l'étendue relative* du régime (nombre de B&S dérivés de la ressource qui sont effectivement régulés par le régime), et de *l'état de la ressource*, à la variable du *processus de changement de régime*, on peut logiquement faire l'hypothèse qu'il existe une relation relativement directe entre

- *Hypothèse RIRN 2* : L'émergence d'un nouveau B&S, initialement non régulé et provoquant d'importantes rivalités entre utilisateurs, correspond à une *baisse de l'étendue relative* du régime, ainsi qu'à une détérioration de l'état de la ressource, phénomènes qui provoquent, en réaction, une transformation du régime, de telle manière à ce qu'il *développe des dispositions de régulation spécifiques pour ce nouveau B&S*.

#### 2.2.2.6 La question du périmètre, respectivement de la « concrétisation empirique » d'un régime

J'ai à plusieurs reprises insisté sur le caractère conceptuel et analytique, c'est-à-dire avant tout théorique et abstrait, de la notion de régime. Cependant, pour qu'un concept soit analytiquement utile, il convient qu'il possède une certaine pertinence empirique, c'est-à-dire qu'il soit



opérationnalisable dans des enquêtes de terrains. Pour ce faire, il doit pouvoir renvoyer à des éléments du monde physique qui le concrétisent et le matérialisent. Les études de cas ont montré qu'il existe trois caractéristiques permettant de repérer empiriquement la présence d'un régime institutionnel de ressources (Knoepfel 2002b) :

1. *La possibilité de distinguer un périmètre régional de la ressource.* Il y a régime à partir du moment où il existe un périmètre de la ressource faisant l'objet d'une régulation. La définition d'un tel périmètre se fait au travers de la rencontre entre (1) les caractéristiques physiques du système de la ressource (par exemple : limites d'un bassin versant, d'une forêt, d'un ensemble d'écosystèmes formant un paysage, d'une région topographique comme les rives d'un lac ou une zone d'alpages, etc.), (2) la juxtaposition de découpages territoriaux fondés sur des critères politico-administratifs, sociaux et/ou économiques et (3) la manifestation d'une certaine interdépendance entre les différents périmètres de rivalités qui se sont développées autour des B&S dérivés de la ressource.
2. La présence de *dispositions institutionnalisées de régulation* de tout ou partie des usages (rivaux) de la ressource au sein du périmètre régional suite à l'émergence de *rivalités d'usages* clairement identifiables.

L'existence empirique d'un régime implique la « matérialisation » des dispositions qui le composent (cf. les « *rules in use* » d'Ostrom qui expriment cette matérialité, c'est-à-dire également le « vécu » du régime). Seule une observation du fonctionnement *in situ* des mécanismes de régulation prévus « sur le papier » permet de prendre la mesure de la capacité réelle, et non simplement virtuelle, du régime à régler les rivalités entre utilisateurs et au-delà, de contribuer à une gestion plus durable de la ressource.

3. La constitution de *réseaux d'acteurs* ayant tendance à se stabiliser avec le temps autour des rivalités pour l'accès aux différents B&S.

La concrétisation empirique d'un régime passe par une perpétuation de celui-ci, et ceci notamment au travers de la constitution de réseaux d'acteurs relativement stables au cours du temps.

Il résulte de cette définition empirique des régimes, que ceux-ci sont en réalité composés de plusieurs « strates » de composants issus de différents niveaux institutionnels (international (parfois), national, cantonal, régional, communal, voire même infra-communal), *se superposant au sein du périmètre (régional) d'une ressource*. Concrètement, l'analyse d'un régime institutionnel de ressource implique de reconstituer, pour chaque périmètre de ressource, la configuration des dispositions de régulations comprises dans le tableau 2.3 ci-dessous :

**Tableau 2.3 : Localisation des différents types de dispositions de régulations pour un régime institutionnel de ressource empirique**

<b>Niveaux institutionnels</b>	<b>Dispositions du SR</b>	<b>Dispositions du PD</b>
<b>International</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conventions ou traités internationaux créant des droits de propriété implicites fondés sur une conception patrimoniale (Inscription au Patrimoine Mondial de l'UNESCO, Convention sur la biodiversité, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conventions ou traités internationaux instaurant des programmes à mettre en œuvre au niveau national et/ou local (Convention RAMSAR, Convention Alpine, etc.)</li> </ul>
<b>National</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitution</li> <li>• Code civil suisse</li> <li>• Code des obligations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lois, ordonnances et directives fédérales</li> <li>• Attribution ou délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques, ou de tâches de gestion et de surveillance d'un espace spécifique, à des acteurs privés ou parapublics nationaux (WWF, Pro Natura, etc.)</li> </ul>
<b>Cantonal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Code civil cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lois, ordonnances et directives cantonales</li> <li>• Attribution ou délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques, ou de tâches de gestion et de surveillance d'un espace spécifique, à des acteurs privés ou parapublics cantonaux (WWF-Vaud, Diana du canton du Valais, etc.)</li> </ul>
<b>Régional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribution ou délégation de droits de contrôle à des acteurs régionaux (associations régionales d'aménagement du territoire)</li> <li>• Registre foncier (District)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribution ou délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques, ou de tâches de gestion et de surveillance d'un espace spécifique, à des acteurs privés ou parapublics régionaux (Association pour la protection des marais de la Broye, CIURL, etc.)</li> </ul>
<b>Communal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlements, ordonnances et directives communales</li> <li>• Attribution ou délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques, ou de tâches de gestion et de surveillance d'un espace spécifique, à des acteurs privés ou parapublics locaux (Mouvement de Défense de Lausanne, etc.)</li> </ul>
<b>Infra-communal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrangements contractuels historiques, droits d'usage localisés et informels (droits de passages, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribution ou délégation de tâches de contrôle et de mise en œuvre de dispositions issues de politiques publiques, ou de tâches de gestion et de surveillance d'un espace spécifique, à des acteurs privés ou parapublics locaux (Société du Développement du Nord, etc.)</li> <li>• Charte de quartier</li> </ul>

### 2.2.2.7 La définition du concept d'« institution »

Le concept de RIRN reprend en principe la définition générale des institutions développée par l'économie institutionnelle. Par « institution » on entend donc l'ensemble des « règles du jeu en vigueur » structurant les relations entre les individus à propos des usages d'une ressource. Ces règles en vigueur structurent l'espace des possibles des différents groupes d'acteurs en leur imposant des interdictions, en même temps qu'en leur attribuant des compétences et des possibilités d'action. Une telle définition implique de considérer comme institution aussi bien des systèmes de règles *formelles* (juridiques) comme le Code Civil ou le droit public, la Constitution ou les droits populaires et le fédéralisme, *qu'informelles* comme la « formule magique » au sein du Conseil fédéral ou toute forme (localisée) d'arrangement durable entre acteurs. Les institutions renvoient également, dans cette définition, aux normes sociales en vigueur, c'est-à-dire collectivement acceptées dans une société, impliquant des pratiques collectives spécifiques et régulières, comme par exemple le carnaval à Bâle, la fête des Vignerons à Vevey ou la fête de la bière à Munich.

Cependant, si le concept de RIRN reprend en principe cette définition large du concept d'institution en raison de sa capacité analytique et explicative plus profonde et probablement plus pertinente en vue de l'analyse des pratiques empiriques, force est de constater cependant que, pour l'instant du moins, les analyses historiques et régionales que nous avons menées se sont focalisées en priorité sur les composants formels du cadre institutionnel. C'est donc dire que les analyses faites jusqu'ici, notamment du système régulateur, n'ont pas encore exploité tout le potentiel de cette définition des institutions reprise de l'économie institutionnelle. Finalement, il convient de considérer les institutions, dans la logique des RIRN, comme un processus *dynamique*. Les règles institutionnelles changent dans le temps. Elles ne constituent pas seulement une structure de contrainte pour les actions présentes, mais sont également le résultat des actions, des conflits et des stratégies menées dans le passé, ainsi que des enjeux de luttes au sujet de leur définition et leurs usages futurs. C'est notamment, mais pas seulement, la raison pour laquelle une analyse historique de l'évolution des RIRN est indispensable.

## **2.3 AU-DELA DES LIMITES ACTUELLES DU CADRE DES RIRN : VERS UNE APPROCHE DYNAMIQUE DE L'EXPLICATION DES CHANGEMENTS DE REGIMES**

L'application, à plusieurs reprises maintenant, du cadre d'analyse des régimes institutionnels aux différentes ressources naturelles que sont *l'eau* (Reynard, Mauch, Thorens 2000, 2001 ; Reynard 2002a; Mauch 2003a, 2003b, Reynard & Mauch 2003), *l'air* (Ammann 2000), la *forêt* (Bisang 2000, 2001, 2002 ; Kissling-Naef & Bisang 2001 ; Bisang & Schenkel 2002a, 2002b, 2002c), le *sol* (Nahrath 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003 ; Wenger 2003) et le *paysage* (Bisang, Nahrath, Thorens 2001), a sans aucun doute démontré sa pertinence, ainsi que son apport analytique important. Ces applications ont cependant également mis en lumière certaines limites actuelles du cadre, dont deux me semblent plus particulièrement importantes :

1. *Une définition trop limitée du concept d'institution.* Force est de constater que la définition du concept *d'institution* mise en œuvre jusqu'à présent dans les différents travaux reste plus limitée que la conception envisagée dans la littérature de l'économie institutionnelle. Le cadre des RIRN focalise en effet son attention en premier lieu sur les dimensions *formelles* des institutions en laissant de côté les dimensions informelles. Un approfondissement de l'analyse en ce qui concerne la question du changement implique cependant très probablement d'intégrer également les arrangements institutionnels *informels*, dont on a vu empiriquement qu'ils peuvent dans certains cas constituer des systèmes de

contraintes et d'incitations au moins aussi structurants et pertinents que les règles formelles. C'est ainsi que, en tout état de cause, il paraît difficile, à terme, de considérer, d'un point de vue aussi bien théorique qu'empirique, l'existence d'un « changement de régime » sans prendre en compte dans l'analyse les institutions informelles des régimes, l'idée étant que l'on ne peut véritablement considérer qu'il y a changement, qu'à partir du moment où l'on assiste à des transformations, non seulement des règles formelles, mais également des *pratiques effectives* des acteurs empiriques, c'est-à-dire également des règles informelles, intériorisées et inscrites dans les têtes et les pratiques des individus.

2. *L'absence de théories susceptibles d'expliquer les changements de régimes.* Cette seconde limite n'est pas surprenante dans la mesure où elle résulte de la nature épistémologique du cadre d'analyse. La distinction souvent opérée chez les auteurs américains entre les différents niveaux d'analyse que sont le *framework*, les *theories* et les *models* (Ostrom 1990, 1994, 1999 ; Sabatier 1997, 1999a ; Schlager 1999) montre bien les différences existant entre un cadre d'analyse (*framework*) et une théorie (*theory*) en ce qui concerne leurs caractéristiques et leurs fonctions épistémologiques, ainsi que leurs degrés d'élaboration respectifs :

« The development and use of a general *framework* help to identify the elements and relationships among these elements that one needs to consider for institutional analysis. Frameworks organize diagnostic and prescriptive enquiry. They provide the most general list of variables that should be used to analyse all types of institutional arrangements. *Frameworks provide a metaphorical language that can be used to compare theories* [c'est moi qui souligne]. They attempt to identify the universal elements that any theory relevant to the same kind of phenomena would need to include. (...) Thus, the elements contained in a framework help analysts generate the questions that need to be addressed when they first conduct an analysis.

The development and use of *theories* enable the analyst to specify which elements of the framework are particularly relevant to certain kinds of questions and to make general working assumptions about these elements. Thus theories focus on a framework and make specific assumptions that are necessary for an analyst to diagnose a phenomenon, explain its process, and predict outcomes. *Several theories are usually compatible with any framework* [c'est moi qui souligne]. (...)

The development and use of *models* make precise assumptions about a limited set of parameters and variables. Logic, mathematics, game theory, experimentation and simulation, and other means are used to explore systematically the consequences of these assumptions in a limited set of outcomes. Multiple models are compatible with most theories. (Ostrom 1999 :39-40)

Cette distinction permet en effet de voir que le concept de régime institutionnel se rapproche en réalité plutôt de la forme épistémologique du *framework*, que de celle de la *théorie* ou du *modèle*. Le cadre des RIRN représente effectivement une tentative de reconstituer la configuration des éléments essentiels à prendre en compte pour analyser les processus de régulation des usages d'une ressource. C'est ainsi que, en l'état actuel de son développement, il fonctionne comme un cadre conceptuel essentiellement heuristique, c'est-à-dire descriptif, typologique et statique. S'il permet de générer des hypothèses au sujet de relations causales entre éléments du cadre, il n'est pas encore en mesure de faire « monter celles-ci en généralité » et de produire des assertions causales à vocation « universalisante ». En particulier, le cadre des RIRN reste pour l'instant muet en ce qui concerne l'explication des dynamiques de changements de régime.

La transformation, à terme nécessaire, du cadre d'analyse, lui permettant de passer du statut d'instrument *heuristique* et *statique*, à celui d'instrument *dynamique* et *explicatif* capable d'intégrer dans la définition même du concept de régime l'explication des processus de ses transformations, nécessite, comme le suggère la citation d'Elinor Ostrom ci-dessus, la mo-

bilisation d'une ou de plusieurs théories *extérieures*. En effet, s'il n'est pas exclu de produire des hypothèses explicatives à partir des éléments du cadre des RIRN lui-même (cf. les deux hypothèses formulées à la fin des sections 2.2.2.4 et 2.2.2.5) il paraît cependant indispensable d'étoffer la palette des sources d'explications possibles en faisant appel aux disciplines (économie institutionnelle des ressources et analyse des politiques publiques) dont la combinaison d'un certain nombre de leurs concepts (centraux) est précisément à l'origine du développement même du cadre d'analyse.

En reprenant à mon compte les assertions d'Ostrom selon lesquelles : (1) « *Frameworks provide a metaphorical language that can be used to compare theories* » et (2) « *Several theories are usually compatible with any framework* », je propose dans la suite de ce travail, lorsqu'il s'agira précisément d'expliquer les processus de changement de régime qui auront été observés empiriquement à l'aide du cadre des RIRN, de mobiliser les capacités explicatives de trois corpus théoriques différents – sous la forme d'hypothèses d'explication des changements dérivées des principales caractéristiques des différentes approches -, corpus dont deux proviennent de l'analyse des politiques publiques et un de l'économie institutionnelle des ressources. Ces corpus sont: (1) la *théorie des ressources communes* (CPR theory) élaborée par Elinor Ostrom, (2) l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Paul Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith et (3) l'approche par les *référentiels de politiques publiques* (RPP) développée par Bruno Jobert et Pierre Muller<sup>43</sup>.

C'est précisément la logique de cette démarche méthodologique, ainsi que plus généralement celle du design complet de la recherche, qui constituent l'objet du prochain chapitre.

---

<sup>43</sup> Les méthodologues « puristes » feront probablement remarquer qu'il est curieux de compléter un « framework » (en l'occurrence, les RIRN) par des éléments provenant d'un autre « framework » (en l'occurrence, l'ACF) et non d'une « theory ». Pour ma part, je considère les propositions de l'ACF et des RPP, que les auteurs américains considèrent d'ailleurs également plutôt comme un « framework » (cf. sur ce point Sabatier & Schlager 2000), comme suffisamment clairement élaborées pour pouvoir générer des hypothèses théoriques pertinentes, utiles et testables.

## CHAPITRE 3 : DESIGN DE RECHERCHE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE POUR UNE ANALYSE EMPIRIQUE DES CHANGEMENTS DE REGIME

Dans ce chapitre, je présente le design de recherche et justifie les principaux choix méthodologiques effectués. Pour ce faire, il s'agit de montrer les liens existant entre *les trois questions de recherche* et la *design général de la recherche* (section 3.1), de présenter brièvement la *démarche méthodologique* liée à l'application des concepts de *ressource naturelle* et d'*usages* (en termes de B&S) au cas de la ressource sol (section 3.2), d'explicitier la démarche en terme de *screening historique*, ainsi que la logique de son articulation avec des *études de cas empiriques* (section 3.3), de présenter et justifier la stratégie d'enrichissement du cadre des RIRN par une série d'hypothèses théoriques externes, ainsi que, finalement, de présenter brièvement certaines des *principales caractéristiques institutionnelles du système politique suisse* que constituent le *fédéralisme*, la démocratie directe, le système de gouvernement directorial et collégial, ou encore la démocratie de concordance (section 4.5).

### 3.1 RAPPEL DES QUESTIONS DE DEPART ET PRESENTATION DE LA DEMARCHE GENERALE

Suite aux premiers développements du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN), les trois questions auxquelles je me suis proposé de répondre sont (pour rappel) les suivantes :

1. *Pourquoi* (déclencheurs) et *comment* (dynamique) les RIRN se transforment-ils dans le temps ?
2. Quels sont les *effets* de ces changements sur les usages et l'état de la ressource naturelle régulée ?
3. Quels *enseignements* peut-on tirer de la connaissance de ces processus en vue de la constitution de régimes institutionnels garantissant une *gestion durable des ressources naturelles* ?

Ces questions seront envisagées plus particulièrement au travers de l'analyse de la ressource *sol*. En effet, parmi les six ressources naturelles « classiques » traitées généralement dans la littérature (sol, air, eau, forêt, paysage, faune), le sol apparaît comme l'une des ressources – si ce n'est *la* ressource – dont la régulation s'est révélée d'une importance cruciale dans l'histoire récente (XX<sup>ème</sup> siècle) de la Suisse. Ainsi, au travers du droit foncier, le sol influe en effet sur une grande partie des autres régimes institutionnels de ressource (eau, forêt, paysage et, de manière moins directe, air et faune). Passant d'une situation de relative abondance à une situation de grande rareté (surexploitation), investie avec le temps d'une forte valeur économique, ressource partiellement et faiblement renouvelable, le sol représente aujourd'hui, avec l'air, la ressource la plus menacée de surexploitation en Suisse.

L'objectif poursuivi au travers de ces trois questions consiste à contribuer au développement empirique et théorique du cadre des RIRN sous la forme (1) d'une première récolte d'enseignements théoriques concernant *le déroulement des processus empiriques de changements de régimes* et (2) à la collecte de premiers enseignements concernant leurs *effets empiriques de ces changements sur la modifications des usages effectifs de la ressource, ainsi que sur l'état physique de celle-ci*.

On notera encore ici que, même s'il ne s'agit pas là d'un objectif central de cette thèse, ces enseignements théoriques et empiriques ont servi à la formulation d'un certain nombre de

recommandations normatives et politiques en vue d'un usage plus durable de la ressource, recommandations qui sont présentées dans la conclusion du travail.

La poursuite de ces objectifs a impliqué de réaliser une analyse en profondeur, à l'aide de plusieurs études de cas, d'un processus de changement de régime apparaissant comme significatif dans l'histoire récente de la gestion des ressources naturelles en Suisse. Le processus finalement choisi est celui de la *mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire entre 1960 et 1990*. Ce choix s'explique par le fait qu'il s'agit là probablement du changement le plus important de toute l'histoire récente du régime du sol, changement de régime qui a par ailleurs eu passablement de répercussions sur les trajectoires des régimes de la plupart des autres ressources<sup>44</sup>.

Par « changement de régime », il s'agit de comprendre aussi bien les événements se déroulant au niveau de la législation fédérale (articles constitutionnels, lois et ordonnances fédérales), que leurs effets ou leur (absence de) concrétisation empirique au niveau de différents périmètres régionaux de la ressource (dispositions législatives cantonales et communales).

Plus concrètement, les différentes dimensions du processus de changement que j'ai analysées dans le cadre de cette recherche sont les suivantes :

- Un processus de changements des *composants fédéraux* du régime du sol. La période choisie va de 1960 à 1980 et comprend les différents événements et processus de décision menant à la mise en place du régime de l'aménagement du territoire au niveau national.
- Trois études de cas, portant sur des *périmètres régionaux*, qui ont pour objectif d'analyser les effets sur le terrain du changement de régime fédéral. Ces études portent sur une période allant des années 1960 à la fin des années 1980. Deux de ces études se subdivisent en plusieurs sous-cas (7 au total) qui constituent autant de dynamiques de changements locales spécifiques. Ces trois études de cas sont les suivantes :
  1. Les rives du lac de Bièvre (BE). 4 sous-cas
  2. Un processus de Rückzonung sur la colline du Hueb (BE), aucun sous-cas.
  3. L'agglomération Lausanne (VD) : 3 sous-cas

L'analyse de ces dynamiques de changement du régime aux différents niveaux institutionnels a pour ambition :

1. de mettre en lumière les *ressorts*, ou plutôt les *principes logiques*, des différentes dynamiques de changements observées empiriquement, ceci de manière à pouvoir formuler une première série de propositions théoriques à vocation de généralisation en matière d'explication des changements de régimes institutionnels ;
2. de « mesurer » dans les différents périmètres - de manière certes un peu grossière, en raison des moyens et des données à disposition - les effets de ces changements sur (1) les pratiques d'usages de la ressource et (2) l'état physique de celle-ci, évalué sous l'angle de sa capacité à se renouveler.

Pour ce qui concerne l'interprétation théorique de ces dynamiques de changements, et compte tenu des limites actuelles du cadre des RIRN déjà signalées plus haut, j'ai choisi de recourir à trois approches théoriques complémentaires que sont : (1) l'économie institutionnelle des *common-pool resources* et la théorie des droits de propriété (Bromley, Ostrom, etc.), (2) l'advocacy coalition framework de Paul Sabatier et (3) l'approche par les référentiels de politiques publiques (Jobert, Muller, etc.). L'exploitation théorique de ces trois approches a

---

<sup>44</sup> Pour une justification plus complète, voire la section 6.4 dans le chapitre 6.

consisté principalement à en extraire un certain nombre d'*hypothèses explicatives* en matière de changements de régime. Ce sont ensuite ces hypothèses explicatives, et non les approches théoriques dans leur ensemble, qui ont été mobilisées en vue de fournir des instruments d'*interprétation* et d'*explication* des processus de changement, analysés dans les études de cas réalisées à l'aide du cadre des RIRN.

Finalement, les enseignements tirés de l'analyse et de l'interprétation théorique des études de cas sont utilisés afin de formuler (1) des *propositions théorique plus générales* en matière d'explication des processus de changement de régime et (2) des *recommandations politico-normatives* concernant la mise en place de régimes institutionnels contribuant à garantir une gestion durable des ressources naturelles.

Les sections qui suivent décrivent sous l'angle méthodologique les différentes enquêtes menées dans le cadre de cette recherche.

### **3.2 LA DEFINITION DE LA RESSOURCE ET DE SES USAGES**

Toute analyse en terme de régime institutionnel de ressource implique de commencer par une définition de la ressource qui se trouve être l'objet de la régulation. L'élaboration de cette définition se fonde en premier lieu sur la ou les définitions en usage dans la littérature (de vulgarisation) des sciences naturelles. Parallèlement, la consultation des publications des principaux acteurs impliqués par la gestion de la ressource (administrations fédérales et cantonales, groupes de pression divers, associations de protection de l'environnement, associations professionnelles liés à l'exploitation, etc.) permet de repérer les différentes manières selon lesquelles la ressource est perçue, et surtout utilisée, d'un point de vue aussi bien économique, que politique et administratif. La confrontation de ces différentes acceptions permet de compléter et d'affiner la définition de telle manière qu'elle soit pertinente d'un point de vue aussi bien biophysique que politique, socioéconomique, voire symbolique.

Ainsi, une bonne connaissance des caractéristiques physiques et biologiques de la ressource est indispensable à la bonne compréhension des relations entre stock et fruits de la ressource, soit à la compréhension du processus de renouvellement de celle-ci. De même, une bonne connaissance de la littérature produite par les principaux utilisateurs ou gestionnaires de la ressource permet de constituer la liste des usages (i.e. des B&S) qui sont faits de la ressource. Mais cette connaissance des usages ne doit pas se limiter à la situation contemporaine. De manière à comprendre les variations dans le temps des rapports que les groupes sociaux concernés par l'utilisation de la ressource entretiennent avec celle-ci, il convient également de reconstituer, autant que faire se peut, les grandes tendances, au niveau national, de l'évolution historique de ces usages, et ceci pour la période correspondant à l'horizon temporel envisagé dans l'analyse des régimes. Pour ce faire, la consultation des travaux d'histoire sociale ou d'histoire de l'environnement peut se révéler d'une grande utilité.

Ce survol historique des usages de la ressource permet ainsi d'identifier les problèmes et les enjeux majeurs auxquels doivent faire face, aussi bien les utilisateurs que les gestionnaires de la ressource. Il permet ainsi de reconstituer l'évolution et les variations historiques de l'intensité (1) des principales rivalités autour des usages de la ressource, (2) des principaux phénomènes de raréfaction et de pénurie, (3) des phénomènes de dégradation et (4) de l'importance et de la nature des problèmes de renouvelabilité, ou de recyclage, de la ressource.

Dans la mesure où la question du rôle des droits de propriété dans la gestion des ressources se trouve au centre des préoccupations des régimes institutionnels, une définition complète de la ressource devrait viser à rassembler le maximum d'informations concernant la structure de distribution, aussi bien sociale que géographique, de ces droits de propriété. La difficulté de la réalisation de cette tâche varie fortement d'une ressource à l'autre. Relativement aisée dans le



cas de l'eau et de la forêt, elle est nettement plus difficile dans le cas du sol, pour lequel presque aucune statistique de la répartition de la propriété foncière n'existe, ni au niveau national, ni aux niveaux cantonal et communal<sup>45</sup>.

### **3.3 L'ANALYSE HISTORIQUE ET EMPIRIQUE DES REGIMES EN ACTION : DU SCREENING HISTORIQUE FEDERAL AUX DIFFERENTS PERIMETRES REGIONAUX**

Les changements de régimes constituent des processus historiques à la fois *complexes* - c'est-à-dire mêlant plusieurs dynamiques sociopolitiques se déroulant à différents niveaux institutionnels à la fois et englobant un très grand nombre d'acteurs individuels et collectifs - et *singuliers* - chaque processus représentant une configuration relationnelle unique. Pour ces raisons, leur analyse est très longue et exigeante, d'ici à pouvoir saisir dans toute leur profondeur les mécanismes qui les composent.

Dans le même temps, précisément parce que chaque processus est unique, on ne peut se contenter de se limiter à l'étude d'un seul cas choisi plus ou moins au hasard. Car dans une telle hypothèse, il devient impossible de se faire, ne serait-ce qu'une vague idée, de la proximité, pour ne pas parler de la « représentativité », de ce cas par rapport aux autres cas.

L'analyste se trouve ainsi dans une situation d'« hyperchoix », ou de « *trade off* », dans la mesure où il est contraint de multiplier les études de cas pour pouvoir affermir la plausibilité de ses assertions, alors que, dans le même temps, il ne peut pas baisser le niveau d'exigences de ses enquêtes, en se limitant par exemple à la récolte de données standardisées analysables au moyen de méthodes statistiques, sous peine de ne plus être en mesure de saisir correctement les processus qu'il entend expliquer.

Il s'agit donc pour lui de trouver un compromis. Le compromis que j'ai pour ma part choisi consiste en un design de recherche comparatif fondé sur un nombre relativement limité (entre cinq et dix)<sup>46</sup> de cas analysés de manière intensive et qualitative. L'objectif de la comparaison consiste donc à se doter d'un corpus de cas ayant une représentativité minimum sous l'angle des principaux éléments caractérisant la ressource et les composants du régime.

La stratégie de choix des cas a consisté à :

1. focaliser sur les cas les *plus représentatifs*, au niveau national, des enjeux spécifiques à la période de changement de régime (par exemple pollution automobile versus besoins en air pur pour la respiration des citoyens dans le cas du changement de régime de la ressource air, ou encore, conflits autour de la séparation entre zones constructibles et non constructibles dans les zones périphériques des agglomérations du Moyen-pays lors de la mise en place du régime de l'aménagement du territoire dans le cas de la ressource sol) ;
2. ceci tout en choisissant, au sein de ce « corpus » de cas possibles, les cas les *plus différents* sous l'angle des caractéristiques naturelles et topographiques du périmètre de la ressource, ou encore des formes de rivalités qui en résultent, etc. (par exemple, comparaison, pour le cas de l'air, entre des villes de tailles différentes, ayant des caractéristiques topographiques et climatiques (régimes des vents) distinctes, différant les unes des autres sous l'angle des sources de pollution (industrie, transports, etc.) ou, dans le cas du sol, choix de périphéries d'agglomération topographiquement et démographiquement différentes, etc.).

---

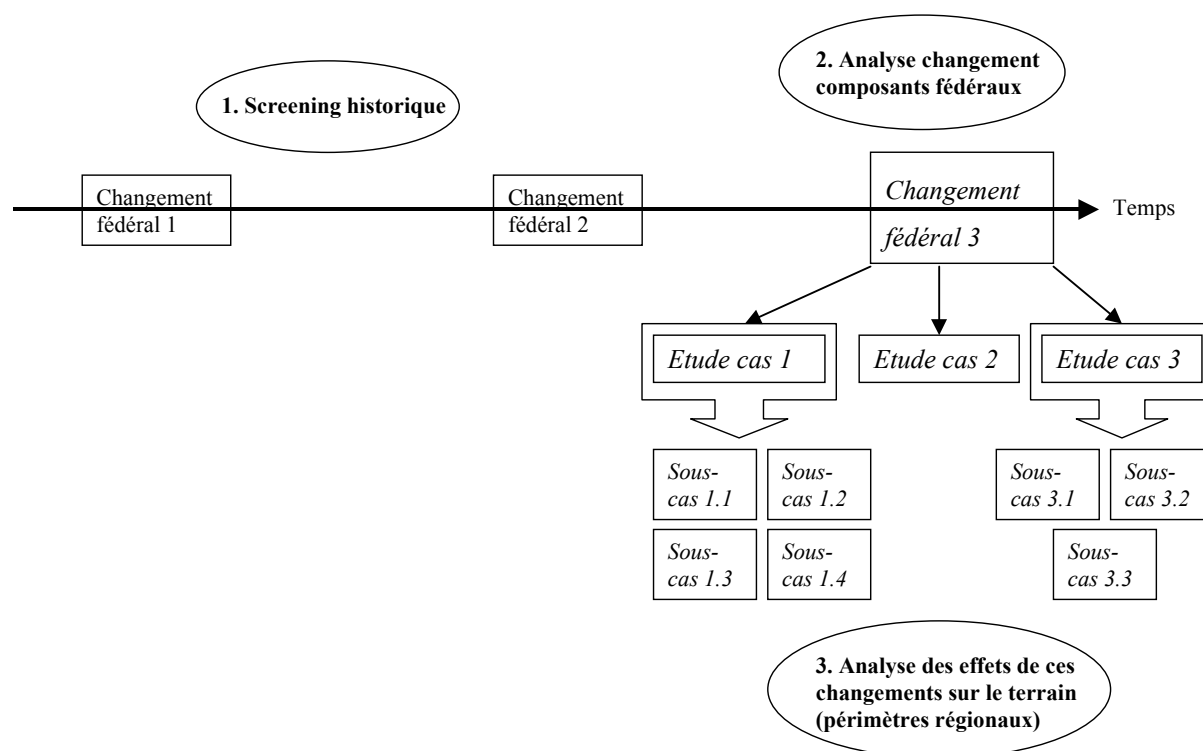
<sup>45</sup> Les rares données statistiques que j'ai trouvées sont présentées dans le chapitre 5 qui suit.

<sup>46</sup> En comptant les sous-cas, j'arrive dans mes études de cas à 7 processus de changements susceptibles d'être utilisés dans une analyse comparée.

Le travail de comparaison doit exploiter autant que possible, aussi bien les *similitudes*, que les *différences* observées entre les différents cas. Le repérage des régularités permet ainsi de dégager des premiers résultats, sous la forme d'affirmations à vocation universalisante, alors que celui des différences permet d'affiner ces affirmations en retranchant les éléments singuliers ou exceptionnels. Une fois formulées, ces affirmations, ayant vocation à « monter en généralité », devront à leur tour - dans une recherche ultérieure - être confrontées, sous la forme de nouvelles hypothèses, à une validation empirique de leur plausibilité dans le cadre d'un nouveau design comparatif défini de manière ad hoc.

L'analyse empirique des changements de régime et de leurs effets implique une démarche en trois temps, (1) l'identification des périodes de changement pertinentes, (2) l'analyse au niveau fédéral de la dernière période de changement en date et (3) l'analyse de leurs effets sur le terrain. Le graphique ci-dessous (figure 3.1) visualise ces trois temps de l'enquête empirique.

**Figure 3.1 : Les trois temps de l'enquête empirique d'un changement de régime**



- 1) Le travail de repérage des moments de césure dans la trajectoire des régimes institutionnels d'une ressource implique un survol historique de l'évolution de ces régimes sur une période relativement longue de l'ordre *du siècle*. Cette opération permet, par le moyen de la *comparaison historique*, de distinguer le ou les processus de changements majeurs, c'est-à-dire véritablement déterminants pour l'état de la ressource à l'échelle nationale, des changements mineurs ou temporaires et n'ayant que des effets limités. L'importance de l'horizon historique envisagé se justifie également par le fait qu'un changement de régime ne se limite pas, le plus souvent, à des changements de politiques publiques, mais implique des changements plus profonds intervenant également au niveau des droits de propriété. De tels changements étant relativement rares, un élargissement de l'horizon temporel de l'analyse s'impose donc.

Le repérage des principales césures ne nécessite évidemment pas une analyse approfondie de l'ensemble de la période prise en compte. Ce travail de repérage est au contraire réalisé à l'aide de la méthode du *screening historique*. Cette méthode consiste à passer en revue l'évolution des principaux composants institutionnels du régime, et ceci, dans un premier temps, au niveau *fédéral*. Ce choix s'explique notamment par le fait que les principaux objectifs de la recherche (explication des processus de changements, analyse de leurs effets sur la durabilité de la gestion de la ressource, recommandations en vue de la création des conditions d'émergence de régimes intégrés garantissant le durabilité des usages de la ressource) concernent en priorité ce niveau institutionnel. De plus, seuls les changements se déroulant au niveau institutionnel le plus élevé s'appliquant à l'intégralité du territoire sont susceptibles de constituer des processus de transformations majeurs et durables de la régulation de la ressource à grande échelle.

Le repérage des césures historiques implique de combiner une analyse, menée cependant dans un premier temps de manière séparée, des transformations des éléments (1) du *policy design* (politiques publiques) et (2) du système régulateur (droits de propriété). Pour chacun des deux composants du régime, il s'agit en effet de reconstruire la chronologie de leur développement historique, ceci de manière à pouvoir y découper différentes périodes. C'est en effet en combinant ces deux chronologies, respectivement périodisations, que l'on est en mesure de repérer les différents moments de transformation importants du régime, c'est-à-dire de passage d'un (état de) régime à un autre. Ces césures sont généralement caractérisées par des modifications simultanées des deux composants du régime. Dans cette recherche, le choix a ensuite consisté à travailler de manière plus intensive sur la *dernière* période de changement observée, ceci dans la mesure où, structurant le plus directement les pratiques actuelles de régulation des usages de la ressource, celle-ci influe le plus directement sur les conditions d'émergence, actuelles ou à venir, de modalités de gestion plus durables de la ressource.

La réalisation de ce travail de *screening* se fonde en premier lieu sur une analyse des documents juridiques et législatifs (codes civils, lois, arrêtés, ordonnances), ainsi que sur les textes et commentaires gouvernementaux, parlementaires et autres accompagnant leur adoption et leur mise en œuvre (messages du Conseil fédéral, rapports de l'administration, prises de positions des différents acteurs dans le cadre des procédures de consultation, etc.).

- 2) L'analyse du dernier changement de régime en date au niveau fédéral a nécessité de reconstituer, de manière plus ou moins approfondie, les différents processus de décisions législatifs (articles constitutionnels, lois fédérales) et administratifs (ordonnances, décisions de mise en œuvre) qui, mis ensembles, le constituent. Pour ce faire, j'ai consulté les minutes de certains débats parlementaires, de même que les publications et les prises de positions publiques, notamment dans le cadre de procédures référendaires ou d'initiatives populaires, des principaux acteurs impliqués dans ces processus de décisions. La construction de la configuration générale des prises de positions qui en a résulté a par la suite encore été affinée à l'aide d'entretiens ciblés auprès des acteurs clés de ces processus, acteurs (individuels) dont l'importance s'est révélée au cours de la première partie l'enquête.
- 3) Une fois la période de changement au niveau fédéral identifiée et analysée, la mesure de ses effets empiriques implique de mener des enquêtes sur le terrain. Le choix des périmètres d'enquête se fait à l'aide d'une liste de critères fondée sur (1) les enjeux centraux du changement de régime (quels sont les composants qui changent), (2) une certaine cohérence des caractéristiques physique du système localisé de la ressource, (3) une certaine représentativité du périmètre en termes topographiques ou hydrographiques (retenir des périmètres représentatifs de la diversité topographique du pays), etc., ainsi (4) qu'en termes de rivalités d'usages (focaliser sur les rivalités les plus problématiques du moment).

La réalisation des études de cas au niveau des périmètres régionaux implique (1) de reconstituer l'ensemble des composants cantonaux, communaux, voire informels, du régime, pertinents pour la régulation des usages au sein du périmètre analysé, (2) d'identifier, de localiser et de documenter les principales rivalités entre les différents B&S, (3) d'identifier les principaux acteurs concernés par ces rivalités et de reconstruire les logiques de leurs stratégies et (4) de rassembler le maximum de données concernant l'évolution, aussi bien des *usages*, que de l'*état* de la ressource.

Pour ce faire, j'ai eu recours, dans un premier temps, aux mêmes documents juridiques et législatifs que pour le screening fédéral, si ce n'est qu'ils concernaient cette fois-ci les niveaux cantonal et local. J'ai, dans un deuxième temps, également consulté les publications des différents acteurs privés ou publics intervenant sur les usages de la ressource dans le périmètre. J'ai également consulté le plus grand nombre possible d'ouvrages encyclopédiques, géographiques ou historiques, de rapports de recherches ou administratifs, ou encore de documents cartographiques et statistiques ayant un rapport avec la problématique général de l'utilisation du sol dans le périmètre.

Au niveau communal, il s'est agi de reconstituer, à l'aide des règlements des constructions et des plans de zones successifs, l'évolution, sur une vingtaine d'années (1960 – 1980), des transformations de l'aménagement communal et de ses effets sur le terrain. Là également ce travail a nécessité de mener, lorsque cela était possible<sup>47</sup>, un certain nombre d'entretiens avec les acteurs-clés de cette période.

Dans la mesure où une analyse intensive de l'intégralité du périmètre de la ressource, au vu de leur étendue, est le plus souvent impossible à réaliser, la stratégie d'enquête a consisté à sélectionner les rivalités les plus importantes et pertinentes sous l'angle de la gestion (durable) de la ressource, les enquêtes plus fines étant dès lors réalisées au niveau de ces « sous-cas ». Si l'identification et le découpage de ces sous-cas est bien fait, l'on devrait pouvoir observer (1) la formation pour chacun d'eux d'un espace ou d'un réseau d'acteurs dont la composition reste relativement stable dans le temps et (2) des phénomènes de recoupement ou d'interdépendance entre les différents sous-cas. La manifestation de tels recoupements constitue une preuve de la pertinence du découpage du périmètre complet de la ressource.

La démarche mise en œuvre pour évaluer les effets du changement de régime dans le périmètre consiste en une comparaison de type « avant – après ». La situation, telle qu'elle se présente *avant* les changements affectant les composants fédéraux du régime, est comparée à la situation telle qu'elle se présente *après*. Cette comparaison « avant – après » concerne aussi bien (1) les transformations des composants cantonaux et communaux du régime, que (2) l'état des usages et des rivalités, ainsi que (3) l'état de la ressource proprement dite.

Pour ce qui concerne ces deux derniers points, la récolte des données s'est révélée, quarante ans plus tard, souvent assez difficile. Outre la comparaison des cartes topographiques et des plans d'aménagement communaux, je me suis appuyé sur des données statistiques concernant l'évolution de la démographie, de l'utilisation du sol (*Arealstatistik*) et du bâti (bâtiments, logements).

Finalement, les effets des changements de régimes sont également évalués sous l'angle de la durabilité à l'aide de critères élaborés de manière ad hoc en fonction des caractéristiques des différents périmètres. Cette dernière étape est certainement la plus faible d'un point de vue méthodologique dans la mesure où une évaluation scientifiquement robuste nécessiterait le recours aux méthodes et techniques d'évaluation des sciences naturelles et économiques, ce qui n'a pas pu être le cas dans le cadre de ce travail.

---

<sup>47</sup> Un certain nombre de ces acteurs sont déjà décédés.

### 3.4 VERS UNE APPROCHE DYNAMIQUE DES REGIMES INSTITUTIONNELS : LA STRATEGIE D'ENRICHISSEMENT DU CADRE D'ANALYSE DES RIRN PAR LES HYPOTHESES THEORIQUES EXTERNES

Il est probablement assez fréquent que le travail d'élaboration d'un nouveau cadre d'analyse en sciences sociales débouche, dans un premier temps de son développement en tout cas, sur une description de nature typologique - essentiellement *statique* - des phénomènes sociaux. Il s'agit là en effet d'une manière relativement aisée de réduire et de contrôler la complexité des phénomènes analysés.

Force est cependant de constater, que cette première étape de la « typologie statique » fait généralement rapidement l'expérience de ses limites, notamment du fait qu'elle se trouve en décalage avec la « nature » profondément *historique*, et donc mouvante et *dynamique*, des phénomènes que les sciences sociales envisagent de prendre pour objet. Ainsi, comme le rappelle le sociologue français Jean-Claude Passeron (Passeron 1991) - mais on retrouve déjà le même argument chez un historien comme Marc Bloch (Bloch 1974), ou encore dans la sociologie historique de Norbert Elias (1975) - les sciences sociales sont, par la nature même de leurs objets, des *sciences historiques*, c'est-à-dire des sciences analysant des processus toujours en mouvement qui, dans la mesure où ils *ne se répètent jamais* dans le cours historique du monde, renvoient à des *configurations* de relations entre éléments *toujours différentes*.

La conséquence épistémologique principale de cet état de fait empirique consiste dans la reconnaissance du caractère essentiellement *descriptif* - *car non expérimental* - des sciences sociales en raison du caractère non reproductible des phénomènes analysés. Les sciences sociales sont donc des sciences condamnées à construire leur argumentation au moyen d'une *combinaison* de différentes méthodes d'analyses (descriptive, statistique, typologique, modélisations mathématiques, etc.) dont *l'interprétation* des résultats implique toujours une *re-contextualisation*, aussi bien spatiale que temporelle (Passeron 1986, 1991, 1997).

Les objets de ces sciences consistent donc en des *configurations*, plus ou moins stables selon les périodes historiques, mais de toute manière jamais figées pour l'éternité, d'éléments se trouvant à la fois en *mouvement* et en *interdépendance* les uns par rapport aux autres (Elias 1991a, 1991b). Dès lors, toute explication qui ambitionne de reconstituer une chaîne causale en vue d'expliquer un phénomène empiriquement observable se doit de prendre en compte ces deux caractéristiques constitutives de tout phénomène social - à savoir *l'interdépendance* des éléments au sein d'une configuration et la *dynamique processuelle* de l'évolution de leurs relations au sein de cette même configuration. L'idée fondamentale est donc ici qu'il n'y a de véritables explications causales en sciences sociales que *contextualisées* et *processuelles*.

Si la première caractéristique de l'interdépendance des éléments se trouve déjà bien prise en compte dans le cadre conceptuel des régimes institutionnels, ces derniers constituant *de facto* des *configurations* historiques particulières de relations entre acteurs dans le cadre de règles institutionnelles régulant les usages des différentes ressources naturelles, force est toutefois de constater que le caractère dynamique de ces processus de régulation, soit la prise en compte des *conditions*, des *causes* et des *modalités* du passage d'une configuration historique à une autre, n'est pas encore pris en compte dans le cadre d'analyse. En effet, jusqu'à présent (mais c'est déjà certainement un travail considérable et, en tout état de cause, indispensable), le travail collectif fourni pour le développement du cadre conceptuel des RIRN (Kissling-Naef & Varone 2000a ; Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001) a essentiellement consisté à *décrire*, *périodiser*, *typologiser* et *qualifier* des états ou des successions d'états (i.e. des « étapes ») des régimes de ressources. Ce n'est donc pas par hasard si les différentes limites ou faiblesses actuelles mentionnées à la fin du chapitre 2 renvoient toutes, d'une manière plus ou moins

directe, à cette nécessité de la « dynamisation » du cadre d'analyse, notamment dans l'optique de pouvoir développer à terme (c'est-à-dire dans une perspective dépassant largement celle du présent travail) une véritable « théorie » des changements de régimes institutionnels.

Plus modestement pour l'instant, il s'agit, dans ce travail, de proposer une première contribution théorique et empirique allant dans cette direction, et ayant pour ambition de repousser, autant que possible, les limites actuelles mentionnées plus haut.

Dans ces conditions, la question qui suit immédiatement sur l'agenda de la recherche consiste évidemment à savoir quelle est (ou quelles sont) la ou les théories les plus susceptibles de permettre d'atteindre les objectifs théoriques et empiriques que je me suis assignés ici. On remarquera en passant que le choix est rendu d'autant plus délicat que le cadre conceptuel au développement duquel j'entend contribuer a des origines multiples renvoyant à deux, voire trois, disciplines différentes que sont l'économie institutionnelle, le droit de la nature/de l'environnement et l'analyse des politiques publiques. Dans ces conditions, j'ai fait le choix, non pas de focaliser sur une seule théorie, mais d'en retenir un petit nombre parmi celles qui sont susceptibles de fournir des hypothèses pertinentes quant à l'explication des changements de régimes. Il convient de noter qu'une telle démarche *n'a pas* véritablement pour objectif de mettre ces différentes approches en concurrence sur le terrain (i.e. les études de cas présentées dans les chapitres 7 et 8), de manière par exemple à apprécier *in situ* leurs performances explicatives respectives. Il s'agit au contraire de les mobiliser dans la perspective d'une contribution de leur part à l'enrichissement théorique du cadre d'analyse des RIRN.

Les critères utilisés pour la sélection des approches sont les suivants:

1. Une série de *critères généraux* (inspirés en partie de Sabatier 1991, 1997, 1999b; Sabatier & Schlager 2000) portant sur le *caractère scientifique* des corpus théoriques retenus:
  - *L'état de développement de la théorie et l'étendue de son ambition explicative*. Il s'agit de choisir de préférence des théories ayant déjà donné lieu à des développements substantiels dans le cadre de mise en œuvre empiriques aussi fréquentes que variées. L'ambition explicative devrait être ainsi suffisamment large, de telle manière qu'elle puisse couvrir autant que possible les nombreuses dimensions du concept de régime.
  - *La clarté conceptuelle et la cohérence interne du corpus*. Les concepts doivent être clairement définis et être dotés d'une signification univoque. Les différents éléments doivent être logiquement et explicitement reliés entre eux.
  - *Le degré d'opérationnalisation*. Les principaux concepts doivent pouvoir être facilement traduits en actes d'enquête, ainsi que renvoyer à des données empiriques disponibles sur le terrain.
  - *La clarté du modèle d'explication des processus de changements identifiant des chaînes de relations causales*. Les assertions causales doivent être clairement établies. Les principales hypothèses causales et les mécanismes qui les sous-tendent doivent être clairement identifiés et énoncés.
  - Une bonne part des propositions théoriques doivent pouvoir être *éprouvées empiriquement* au travers de données récoltées sur le terrain.
2. *L'origine disciplinaire* des théories sélectionnées. Empruntant les éléments centraux de son système conceptuel à l'économie institutionnelle des ressources et à l'analyse des politiques publiques, il semble assez logique de se tourner, dans un premier temps en tout cas, vers ces deux disciplines pour y chercher des éléments théoriques susceptibles d'être mobilisés pour expliquer les changements de régimes.
3. Une configuration particulière de proximités et de divergences entre les différentes approches d'une part, ainsi qu'entre celles-ci et le cadre d'analyse des RIRN d'autre part.

4. Une certaine proximité avec les domaines de régulation de *l'environnement* et des *ressources naturelles*.

Le choix opéré sur la base des critères mentionnés ci-dessus a consisté à retenir les corpus théoriques suivants :

- la *Common-Pool Resources theory* (CPR Theory) développée notamment par Elinor Ostrom et David Bromley (voir notamment Bromley 1991, 1992a, 1992b ; Ostrom 1990, 2000 ; Ostrom, Gardner, Walker 1994) ;
- *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Paul Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith (voir notamment Sabatier 1986, 1988, 1998 ; Jenkins-Smith & Sabatier 1993a, Sabatier & Jenkins-Smith 1999) ;
- l'approche par les *référentiels de politiques publiques* (RPP) développée par Bruno Jobert et Pierre Muller (voir notamment Jobert 1985, 1992, 1994, 1995 ; Jobert & Muller 1987 ; Faure, Pollet, Warin 1995 ; Muller 1985, 1994, 1995 ; Muller & Surel 1998).

Les principales justifications de ce choix sont les suivantes :

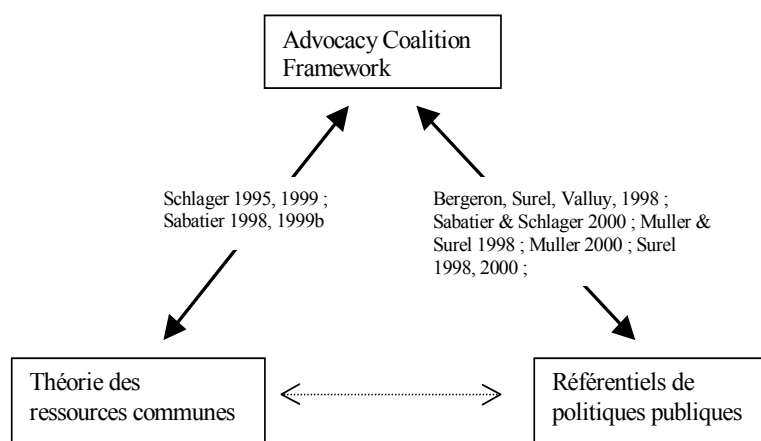
1. Les trois approches théoriques répondent aux 5 critères généraux de scientificité (a-e) mentionnés au point 1 ci-dessus. Il s'agit dans les trois cas de théories confirmées, caractérisées par une haute clarté conceptuelle, ainsi qu'une cohérence interne élevée, et ayant fait l'objet de multiples campagnes de recherche empiriques, témoignant de leur capacité à être opérationnalisées en actes d'enquêtes.
2. Le choix opéré mobilise une théorie (CPR) originaire de la discipline de l'économie institutionnelle et deux autres (ACF & RPP) appartenant à l'analyse des politiques publiques. Ce choix permet ainsi de confronter une explication essentiellement économique des transformations des arrangements institutionnels de gestion des ressources avec des explications intégrant les dimensions des « idées », des valeurs, des représentations collectives, c'est-à-dire également la dimension symbolique et socio-culturellement construite des ressources naturelles. Un tel choix résulte évidemment de l'hypothèse que la dimension cognitive manque fortement dans les théories de l'économie institutionnelle des ressources naturelles. Il permet également de s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure le cadre d'analyse des régimes institutionnels a quelque chose à gagner d'un éventuel élargissement aux composantes *idéelles* et *symboliques* de la régulation politique des usages des ressources. Et ceci en s'interrogeant plus particulièrement sur la place qu'occupent les valeurs, les systèmes de croyances, les représentations sociales et, de manière plus générale, les schèmes mentaux de perception du monde dans les luttes, les conflits et les processus de construction des arrangements (institutionnalisés) entre les différents groupes sociaux et acteurs politiques impliqués dans les régimes, c'est-à-dire, en premier lieu, dans les luttes pour l'accès aux ressources naturelles.

Un tel développement rejoint directement les préoccupations quant aux limites actuelles des RIRN, mentionnées en fin du premier chapitre, concernant la « profondeur » d'analyse des changements et la nécessité d'intégrer autant que possible dans l'analyse les transformations affectant le niveau des arrangements institutionnels *informels*. Ainsi, le recours aux approches cognitives permet de prendre la mesure, de manière plus sociologique, de la diffusion et des effets des changements institutionnels jusque dans les structures mentales et les valeurs des acteurs agissant dans le régime, ainsi que des transformations des répertoires discursifs et symboliques (Bayart 1985, 1989) qu'ils utilisent dans leurs luttes collectives en vue de (re)définir l'organisation interne du régime. Elles permettent ainsi d'accéder aux dimensions plus intimes, plus « micro-sociologiques »,

mais en même temps plus concrètes, des transformations des comportements et des pratiques collectives des usagers dans leurs relations aux ressources naturelles. L'idée sous-jacente consiste à considérer qu'un changement de régime accompli et effectif implique une transformation, non seulement des composants institutionnels formels d'un régime, mais également une transformation en profondeur des composants informels de celui-ci, respectivement des représentations sociales que les acteurs se font du régime *et* de la ressource. Ce n'est en effet qu'à condition qu'il existe également une transformation des représentations sociales du rapport à la ressource naturelle, ainsi qu'une incorporation des nouvelles règles institutionnelles par les individus formant les différents groupes sociaux agissant au sein du régime (Bourdieu 1980), que les pratiques d'usages de cette dernière seront durablement affectés et redéfinis.

3. Provenant de deux disciplines différentes, tout en entretenant des rapports de proximités évidents sous la forme de discussions théoriques partiellement communes (cf. figure 3.2 ci-dessous), la configuration ci-dessus a l'avantage de rassembler des corpus théoriques à la fois suffisamment différents pour que leur confrontation soit intéressante, mais dans le même temps pas complètement étrangers les uns aux autres, pour que leur confrontation reste possible et pertinente.

**Figure 3.2 : Espace des débats théoriques entre les trois différentes approches (CPR, ACF & RPP)<sup>48</sup>**



Si, comme on l'a vu plus haut, l'ACF et les RPP se distinguent de la CPR par leur focalisation sur les dimensions cognitives des processus de régulation, elles se distinguent cependant l'une de l'autre par la manière de concevoir et de conceptualiser ces dimensions cognitives, ainsi que par le rôle explicatif qu'elles leur assignent.

Le choix de la théorie des ressources communes (*CPR theory*) s'explique quant à lui assez logiquement par le fait que cette dernière constitue en quelque sorte la théorie « historique » des arrangements institutionnels en matière de gestion des ressources naturelles. Le concept de RIRN doit, comme on l'a déjà vu, beaucoup à la théorie des ressources communes, et réciproquement.

<sup>48</sup> En ce qui concerne l'existence d'un éventuel champ de discussion entre ces différentes approches théoriques, il convient de mentionner l'existence d'un certain nombre d'articles qui discutent explicitement les convergences et les divergences entre ces différentes approches. Cependant, la structure de discussion ne constitue pas un triangle complet. Seuls deux cotés existent dans la mesure où, à ma connaissance du moins, les approches cognitives françaises ne discutent pas directement les travaux de la théorie des ressources communes, et réciproquement.



munes, et ceci même s'il s'en distancie sur des points très importants. Au seul titre de cette contribution de fond, elle semble déjà incontournable. Par ailleurs, sa prise en compte permettra d'intégrer le potentiel explicatif d'une *théorie économique du changement* de même que, probablement, d'en tester les limites.

Comme on le verra dans le chapitre suivant (chapitre 4), les trois approches entretiennent des rapports de proximités ou d'opposition différents au cadre des RIRN et à ses différents composants. Alors que l'approche économique institutionnelle des CPR permet de proposer des hypothèses concernant le système régulateur et le rôle des droits de propriété dans les dynamiques de changements institutionnels, les deux autres approches issues de l'analyse des politiques publiques fournissent des hypothèses concernant essentiellement le rôle du *policy design* dans ces mêmes processus. Il est à noter que l'on n'a pas réussi à trouver – ceci sans surprise, le contraire eu été inquiétant eu égard à la supposée originalité du cadre d'analyse des RIRN – d'approches théoriques capables de fournir des hypothèses combinant les deux dimensions (droits de propriété et politiques publiques) de la régulation identifiées par le concept de régime institutionnel.

4. Les trois approches n'entretiennent pas un rapport de proximité équivalent aux problématiques environnementales et de gestion des ressources naturelles. Si la question ne se pose évidemment pas pour la théorie des CPR, on peut faire l'hypothèse que c'est précisément la forte proximité de l'ACF avec les questions environnementales (Brasher & Sabatier 1993 ; Lertzman, Rayner & Wilson 1996, 1999 ; Sabatier, Zaffonte & Gjerde 1999) qui se trouve à l'origine de l'amarce d'un dialogue entre les deux corpus théoriques. En particulier, la question de la gestion de l'eau en Californie semble constituer un objet commun aux deux approches (Munro 1993 ; Sabatier & Zaffonte 1995 ; Zafonte & Sabatier 1998 ; Ostrom 1990 :103-142).

En ce qui concerne les référentiels de politiques publiques, la proximité est beaucoup moins évidente. Il semble que Pierre Muller se soit à un moment intéressé à ce domaine de politiques publiques (Muller 1990, Muller, Faure 1992), sans toutefois le traiter de manière aussi systématique qu'il a pu le faire pour d'autres secteurs (agriculture, industrie aéronautique, etc.). Cela s'explique peut-être par la difficulté de l'approche par les référentiels, fondée sur une conception durkheimienne de la société divisée en secteurs socio-économiques suite au processus historique de la division du travail social (Durkheim 1996), à saisir des processus de politiques publiques caractérisés essentiellement (1) par leur caractère transsectoriel (Lascoumes 1994) et (2) par leur rapport étroit au territoire (Muller 1990). Il semble donc que les questions environnementales et, à plus forte raison, les questions de gestion des ressources naturelles, constituent un challenge théorique important et, espérons-le, intéressant pour l'approche par les référentiels de politiques publiques.

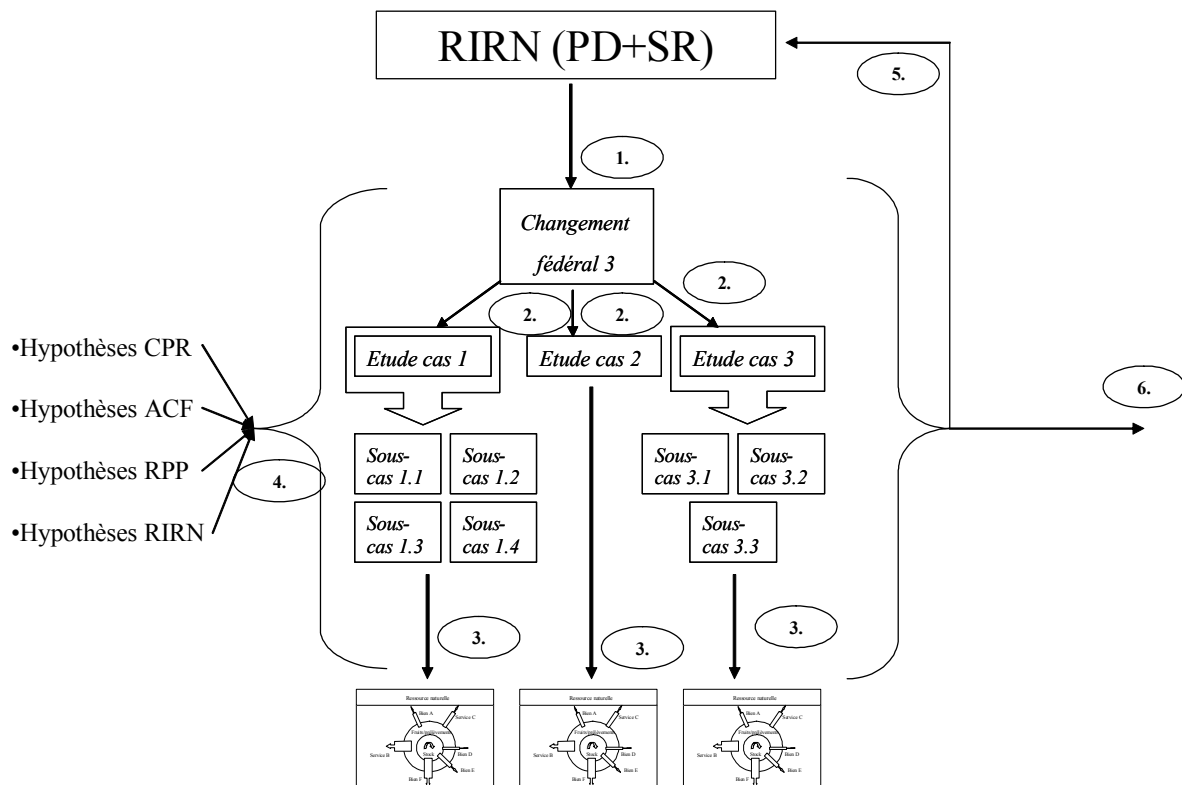
Comme je l'ai déjà suggéré plus haut dans ce chapitre, l'objectif principal de cette stratégie du recours à des apports théoriques extérieurs consiste à contribuer au développement théorique du cadre des RIRN. *Il ne s'agit donc pas de se livrer ici à une évaluation systématique des potentialités explicatives respectives des différents corpus théoriques convoqués, mais au contraire de chercher des apports théoriques nouveaux permettant une analyse et une interprétation plus poussée des résultats empirico-descriptifs obtenus à l'aide des RIRN dans le cadre des études de cas.*

C'est ainsi que les processus de transformations des régimes empiriques sont décrits, dans un premier temps, à l'aide des seuls concepts (i.e. dans le *langage*) du cadre d'analyse des RIRN, et non en recourant aux hypothèses forgées à partir des appareils conceptuels des théories externes. Celles-ci ne sont mobilisées, que dans un second temps, pour fournir des instru-

ments d'interprétation, ainsi que des propositions d'explications des phénomènes préalablement observés et décrits à l'aide du cadre des RIRN.

Le design général de la recherche comporte *quatre* grandes étapes ou opérations. La figure (3.3) ci-dessous les présente de manière plus formalisée.

**Figure 3.3 : Schéma du design général de la recherche**



1. Une fois la période historique de changement identifiée - dans notre cas, la période allant des années 1960 au début des années 1990 (cf. les résultats du screening historique présenté dans le chapitre 6) -, une *première étape* consiste en une description empirico-analytique du processus de changement des composants du régime au niveau fédéral (chapitre 7).
2. Une *deuxième étape* (chapitre 8) consiste en une analyse des processus de changement intervenant au sein de quelques périmètres soigneusement sélectionnés en fonction de leur pertinence (dont les critères sont présentés en introduction du chapitre 8, dans la section 8.1). En recourant à une comparaison de type « avant – après » (le changement de régime), il s'agit dans cette deuxième étape de décrire précisément les changements advenus dans toutes les dimensions d'un régime : politiques publiques, droits de propriété, configuration des acteurs (leur nombre, leurs stratégies, la configuration des rapports de force), les usages et l'état de la ressource, etc. Ces deux premières étapes analytico-descriptives sont réalisées à l'aide des instruments fournis par le cadre des RIRN.
3. Dans une *troisième étape* (chapitre 9), les effets empiriques sur les usages et l'état de la ressource sont mesurés sur la base des données historiques qui ont pu être retrouvées et à l'aide d'indicateurs de durabilité élaborés sur la base de la littérature spécialisée.
4. Dans une *quatrième étape* (chapitre 10), une analyse interprétative est effectuée au travers d'une relecture de ces premiers résultats empiriques à l'aide des différents corpus d'hypothèses.

5. Cette « relecture interprétative » a pour objectif de permettre, dans une *cinquième étape* (chapitre 11) une réinterprétation des données empiriques dans une perspective plus théorique permettant de dégager une première série d'enseignements, aussi bien empiriques que théoriques, concernant les conditions d'émergence et de développement des dynamiques de changements de régimes institutionnels. Ces enseignements, qui pourront dans certains cas déboucher sur la formulation d'hypothèses théoriques plus générales concernant les changements de régimes institutionnels, sont envisagés comme une première contribution au développement théorique du cadre d'analyse des RIRN, développements qui devraient mener à terme à la réalisation de nouvelles enquêtes empiriques.
6. Une dernière étape de la recherche débouche sur la formulation, dans la conclusion, de recommandations politiques (normatives) concernant la réorganisation du régime institutionnel du sol en vue de renforcer la durabilité des usages de cette ressource.

### 3.5 L'ORGANISATION DES PROCHAINS CHAPITRES

Le chapitre suivant (*chapitre 4*) présente les trois corpus théoriques mobilisés afin de d'élaborer des hypothèses interprétatives en matière de changement de régime. Après avoir présenté les principaux concepts, ainsi que la logique de leur articulation, les différentes sections présentent les principes explicatifs des transformations institutionnelles ou de changements de politiques publiques proposés par les différentes approches avant d'en extraire un certain nombre d'hypothèses.

Dans le *chapitre 5*, il s'agit de présenter les caractéristiques essentielles de la ressource sol (définitions physiques et symboliques, les B&S dérivés de la ressource, les questions de rareté et de renouvelabilité, etc.), ainsi que de ses usages dans le contexte helvétique. Une dernière partie est consacrée à la question de la distribution de la propriété foncière au sein de la société suisse.

Le *chapitre 6* est consacré à la reconstitution de la trajectoire historique des régimes institutionnels du sol entre la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et aujourd'hui (screening historique), ainsi qu'à l'identification des différentes périodes de changement de régimes.

Dans le *chapitre 7*, je présente les principaux éléments et événements propres aux différents processus de décisions fédéraux participant du dernier changement de régime en date, correspondant à la mise en place de l'aménagement du territoire.

Le chapitre 8 rend compte dans le détail des trois études de cas réalisées dans les périmètres régionaux retenus (rives du lac de Biemme, colline du Hueb et agglomération lausannoise).

Le *chapitre 9* présente les effets que ces changements ont eus d'une part, sur les usages des différents B&S et d'autre part, sur l'état de la ressource elle-même. Il propose également une évaluation des effets du changement de régime sous l'angle de la durabilité.

Le *chapitre 10* est le moment de la « relecture interprétative » des études de cas à l'aide des hypothèses dont il a été question plus haut.

Dans le *dernier chapitre 11*, il s'agit de tirer les enseignements théoriques et empiriques pour le cadre des RIRN de l'ensemble de la démarche de recherche mise en oeuvre dans le cadre de la thèse.

Finalement, dans la *conclusion*, je rappelle les principales étapes de la recherche, ainsi que les principaux enseignements que j'en ai tirés en ce qui concerne la régulation des usages du sol en Suisse. Pour terminer, je formule quelques recommandations politiques qui me semblent pouvoir être dérivées de ces enseignements dans l'optique d'un éventuel dépassement des limites du régime actuel.

## CHAPITRE 4 : ELABORATION DES HYPOTHESES THEORIQUES POUR L'ANALYSE DES CHANGEMENTS DE REGIMES

Dans un premier temps (sections 4.1 à 4.3), je présente successivement dans ce chapitre les trois approches ou corpus théoriques retenus, ainsi que les différentes hypothèses d'explication des changements qui en ont été dérivées. Après avoir brièvement resitué le contexte d'émergence de la théorie, la présentation qui en est faite focalise sur les principaux éléments conceptuels constitutifs de l'approche et intervenant dans l'explication des changements des arrangements institutionnels. Une fois les ressorts explicatifs du changement mis en lumière, ceux-ci servent à élaborer les différentes hypothèses qui seront utilisées ultérieurement dans le travail théorique d'interprétation des processus de changement empiriques analysés dans les différentes études de cas.

Dans un second temps (section 4.5), je présente brièvement les principales caractéristiques institutionnelles du système politique suisse, en insistant cependant sur le fédéralisme (d'exécution), cette dernière caractéristique structurant de manière particulièrement forte les dynamiques de changement de régime qui seront analysées dans la suite de la recherche.

### 4.1 LA THEORIE DES COMMON-POOL RESOURCES (CPR)

#### 4.1.1 La théorie des Common-Pool Resources (CPR) comme concrétisation du cadre d'analyse de l'institutionnalisme des choix rationnels en matière de gestion des ressources naturelles

La théorie des CPR se fonde sur les mêmes prémisses théoriques que l'économie institutionnelle des ressources, à savoir : la *théorie des droits de propriété*, l'*économie des ressources* et l'*institutionnalisme des choix rationnels*. Alors que les deux premières prémisses ont déjà été présentées (en tous les cas dans les aspects qui nous intéressent dans le cadre de ce travail) dans le premier chapitre, il s'agit ici, de manière à identifier les hypothèses de changement de régime qui seront testées empiriquement, de se pencher plus particulièrement sur la théorie des CPR, ainsi que sur le cadre d'analyse général dont elle est issue, à savoir l'*Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*.

##### 4.1.1.1 L'Institutional Analysis and Development Framework (IAD)

La théorie des Common-Pool Resources (théorie des CPR) développée dans le cadre de l'Institutional Analysis and Development Framework (IAD) s'inscrit dans la perspective générale des approches de l'« institutionnalisme des choix rationnels » (*Institutional Rational Choice*) (cf. pour une présentation synthétique Braun 1999 :233-272). L'ensemble de ces approches se fondent sur le principe selon lequel on peut analyser tout processus (de décision) politique comme un jeu d'interactions entre des individus rationnels, disposant cependant de capacités informationnelles plus ou moins limitées concernant l'état du monde empirique, individus dont l'objectif principal consiste à maximiser leur utilité dans le cadre d'un espace d'interactions -ou « arène d'actions » (Ostrom 1999 :42-44)- structuré par des contraintes d'ordre institutionnel définissant entre autres les « règles du jeu » et la structure d'allocation des ressources. Ces contraintes institutionnelles ont pour fonction principale de structurer et de stabiliser les situations d'interaction, ainsi que de réduire par là les incertitudes en accroissant la prévisibilité des actions respectives des différents acteurs impliqués dans le jeu. Envisagées dans la durée, ces relations entre acteurs et institutions sont en réalité circulaires dans

la mesure où les institutions constituent aussi bien la structure de contrainte actuelle pesant sur les capacités d'action des individus, en même temps qu'elles sont le produit des actions passées, soit des cohortes d'acteurs ayant agis précédemment dans ce même espace de jeu (Braun 1999 :235-238).

L'IAD est présenté par ses principaux auteurs (Ostrom 1998, 1999 ; Ostrom, Gardner, Walker 1994) comme un « cadre d'analyse » (*framework*) et non comme une « théorie » (cf. sur cette distinction, chapitre 2, section 2.3). Il représente une tentative de synthèse conceptuelle dont les objectifs sont en premier lieu analytiques, de la problématique générale de l'influence des institutions sur les comportements humains. Cette synthèse vise à proposer un langage conceptuel commun capable d'intégrer l'ensemble des travaux de recherches empiriques concernant les questions institutionnelles, travaux qui ont été réalisés depuis des années dans des champs disciplinaires aussi différents que la science politique, l'économie, l'anthropologie, le droit ou la psychologie sociale.

Pour ce faire, l'un des enjeux principaux a évidemment consisté à élaborer une définition du concept d'« institution » qui soit capable de comprendre l'ensemble des acceptions et usages du terme présents dans les différentes disciplines. Comme on l'a déjà vu dans le chapitre 1 (section 1.5.1), cette définition renvoie, de manière non surprenante, à une acception très large et abstraite, englobant les règles formelles et informelles. A l'occasion de ce travail de synthèse, Ostrom a précisé un peu plus cette définition en distinguant certains composants tels que les règles, les normes et les stratégies :

« I will use the term *institution* (...) to refer to the shared concepts used by humans in repetitive situations organized by rules, norms and strategies. By *rules*, I mean shared prescriptions (must, must not, may) that are mutually understood and predictably enforced in particular situations by agents responsible for monitoring conduct and for imposing sanctions. By *norms*, I mean shared prescriptions that tend to be enforced by the participants themselves through internally and externally imposed costs and inducements. By *strategies*, I mean the regularized plans that individuals make within the structure of incentives produced by rules, norms, and expectations of the likely behavior of others in a situation affected by relevant physical and material conditions » (Ostrom 1999 :37)

On le voit, cette définition, contrairement à celle que nous avons retenue dans le cadre des RIRN, focalise son attention en premier lieu sur les institutions *informelles*, c'est-à-dire également *non écrites* et souvent *invisibles*, soit celles qui sont incorporées dans les têtes des individus. L'origine de cette définition renvoie évidemment aux présupposés théoriques et politiques qui orientent les choix des corpus de travaux mobilisés et la localisation des périmètres analysés<sup>49</sup>.

Parallèlement à cette définition des institutions, le cadre d'analyse reprend le modèle « classique » des comportements humains de l'économie institutionnelle présent dans la plupart des approches des choix rationnels, en le complétant cependant par la prise en compte de deux caractéristiques supplémentaires que sont la *faillibilité* et la *capacité d'apprentissage* :

« For many problems, it is useful to accept the classical political economy view that an individual's choice of strategy in any particular situation depends on how he or she perceives and weighs the benefits and costs of various strategies and their likely outcomes. The most well-established formal model of the individual used in institutional analysis is *Homo economicus* as developed in neo-classical economics and game theory. To use *Homo economicus*, one assumes that actors have complete and well-ordered preferences and complete information, and that they maximize the net value of expected returns to themselves. (...)

---

<sup>49</sup> En effet, s'agissant de démontrer et d'expliquer les raisons de la supériorité des arrangements auto-organisés de gestion communautaire des systèmes de ressources (par rapport à des arrangements où la ressource est en mains privées ou étatiques), l'essentiel du corpus empirique mobilisé concerne des périmètres locaux, le plus souvent extra-européens, au sein desquels prévalent des arrangements informels.

Alternatively, one could assume that the individuals that calculate benefits and costs are fallible learners who vary in terms of the number of other persons whose perceived benefits and costs are important to them and in terms of their personal commitment to keeping promises and honoring forms of reciprocity extended to them. Fallible learners can, and often do, make mistakes. Settings differ, however, in whether the institutional incentives involved encourage people to learn from these mistakes. (...) One can then presume that the various institutional arrangements that individuals use in governing and managing common-pool resources (or other problematic situations) offer them different incentives and opportunities to learn. In some settings, the incentives lead them to repeat the mistakes of the past. In others, the rate of effective learning about how to make a resource sustainable over time is rapid. In all cases, the repertoire of institutional design principles known to individuals also affects their capacity to change their institutions in order to improve learning and other outcomes when faced with repeated failures » (Ostrom 1999 :44-45)

A ces deux éléments, plus ou moins communs aux différentes approches de l'institutionnalisme des choix rationnels - soit (1) la focalisation sur les arrangements institutionnels et leurs effets sur les comportements humains produits par (2) des individus réputés rationnels, faillibles et capables d'apprentissage dans la mesure des possibilités d'accès aux information qui sont les leurs - l'IAD ajoute *deux dimensions supplémentaires* qui constituent sa spécificité (Ostrom 1999) :

- La première renvoie à la prise en compte, dans le cadre d'analyse, des contraintes que font peser l'ensemble des *caractéristiques matérielles de l'environnement physique* sur les interactions des individus au sein des arènes d'actions et de décisions. C'est là en effet une des forces de l'IAD, que de focaliser explicitement son attention sur les relations causales existant entre les *processus sociaux* (ici la formation d'arrangements institutionnels régulant toutes sortes d'activités sociales) et les *processus naturels* (notamment ceux touchant aux systèmes de ressources naturelles). La thèse ici défendue, similaire à celle du cadre des RIRN, est qu'il existe une *relation circulaire forte* entre les caractéristiques physiques d'un système de ressource et les caractéristiques de l'arrangement institutionnel régulant sa gestion.
- La seconde dimension ajoutée concerne les caractéristiques de l'environnement social, soit les *attributs de la communauté* (i.e. de l'espace social ou de la « société ») au sein de laquelle se situe l'arène d'actions et de laquelle proviennent les individus impliqués dans le processus de (re)production de l'arrangement institutionnel. Ainsi la capacité d'une communauté à (re)produire le « capital social », et notamment la confiance réciproque entre individus indispensable à leur engagement durable dans l'arrangement, représente une variable centrale de la théorie des CPR.

La figure ci-dessous (Figure 4.1) schématise le déroulement des processus de développement institutionnel selon l'IAD.

Figure 4.1 : Configuration des variables dans l'IAD Framework

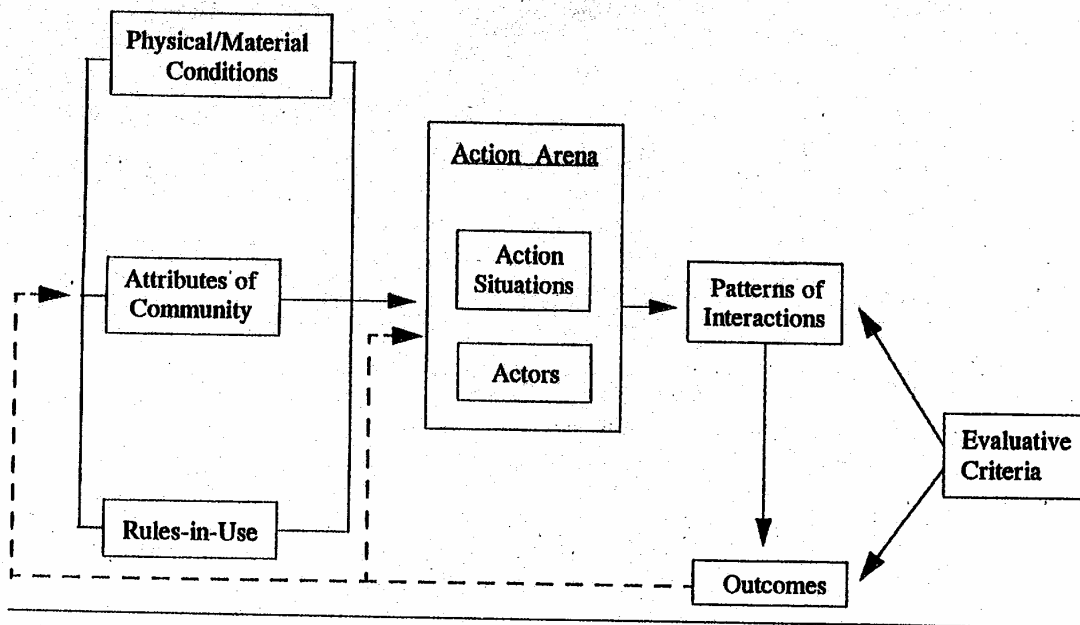


FIGURE 3.1 A Framework for Institutional Analysis

SOURCE: Adapted from Ostrom, Gardner, and Walker (1994, p. 37).

Les trois structures de contraintes, soit (1) les conditions matérielles de l'environnement physique, (2) les caractéristiques de la communauté et (3) l'ensemble des règles du jeu en vigueur influent sur la structuration des arènes d'actions au travers notamment de l'attribution des ressources aux différents acteurs, de la structuration des conditions d'accès à l'information, etc. Parallèlement, les actions entreprises par les individus ou les groupes dépendent de leur capacité à calculer ou évaluer les coûts et les bénéfices des différentes stratégies d'action possibles se présentant à eux, ainsi que les effets probables de ces stratégies sur leur capacité à maximiser leur utilité.

*L'arène d'action* constitue l'unité conceptuelle principale permettant d'analyser, d'expliquer, voire dans une certaine mesure de prévoir, le déroulement des comportements individuels et collectifs au sein du cadre institutionnel. Les arènes sont caractérisées par les dimensions (ou variables) suivantes (Ostrom 1999 :44) : (1) le nombre et la nature des participants à l'arène, respectivement le nombre des acteurs concernés par les enjeux (i.e. les rivalités) liés aux usages d'une ressource, (2) la structure des positions des différents acteurs relativement aux processus d'usages (y compris les enjeux technologiques relatifs à l'exploitation) de la ressource (propriétaire, locataire, producteurs, concessionnaires, gardiens, consommateurs, etc.), (3) le type d'usages possibles de la ressource par les différents acteurs et leurs effets sur le système de la ressource, (4) la localisation (au niveau local, régional, national, etc.) des dispositifs institutionnels de contrôle des pratiques d'usages, (5) la quantité et la qualité de l'information dont disposent les différents appropriateurs à propos de l'état de la ressource, (6) la capacité qu'ont les différents utilisateurs de la ressource à anticiper les coûts et les bénéfices résultant de leurs actions et de celles des autres utilisateurs (concurrents).

#### 4.1.1.2 La théorie des *common-pool resources* (CPR)

La théorie des CPR reprend l'essentiel des principes développés dans l'IAD et les applique à l'analyse des situations d'exploitation de ressources communes (*common-pool resources situations*) dont les caractéristiques sont les suivantes :

- *La difficulté d'exclusion*. La taille du système de la ressource est suffisamment importante pour que la mise en œuvre d'un système de contrôle et d'exclusion de son accès à toute une série de bénéficiaires potentiels soit coûteuse.
- *La soustraitabilité de la ressource*. Contrairement à un bien public (*public good*), le prélèvement d'une certaine quantité d'unités de la ressource par un utilisateur se fait au détriment de l'ensemble des autres utilisateurs, dans la mesure où il réduit d'autant la quantité disponible pour ces derniers, ce qui a pour conséquence de créer des situations de *rivalités* autour de la consommation de cette ressource.

Les exemples de CPR les plus souvent analysés dans la littérature sont les nappes phréatiques, les systèmes d'irrigation (ressources eau et sols agricoles), les forêts, les pâturages et les alpages, ainsi que, dans un autre registre de ressources, le réseau internet. Cette définition s'applique cependant à la plupart des situations d'exploitation des ressources (naturelles) rencontrées dans la réalité<sup>50</sup>. C'est donc cette coexistence d'une situation de *rivalité* en même temps que de difficulté, liée aux coûts élevés que supposent *l'exclusion* d'éventuels prétendants à sa consommation, qui rend une situation de CPR, respectivement le type de biens ou de services qu'elle fournit, soit les « biens communs divisibles sans coût d'entrée » (cf. tableau 1.1 dans le chapitre 1, section 1.5.1) - au contraire d'autres types de ressources ou de biens comme les biens privés (*private goods*), les biens publics (*public goods*), ou encore les *club goods* - aussi problématique à gérer.

La *théorie* des CPR a en premier lieu pour ambition d'expliquer à quelles conditions des régimes auto-organisés, fondés sur un régime de propriété commune (*common property*), sont susceptibles d'émerger ou de perdurer localement, de même que d'expliquer pourquoi de tels régimes constituent souvent de meilleures solutions pour garantir une exploitation durable d'une ressource. Un tel objectif relève pour ainsi dire autant d'une démarche strictement scientifique, que d'une démarche politique. Ce faisant, elle contribue tout de même de manière importante à la production d'une analyse et d'une connaissance fine des enjeux de régulation des usages des ressources naturelles, utilisables au-delà des seuls systèmes locaux de ressource.

Les théoriciens des CPR construisent leur théorie à partir d'une discussion critique des trois modèles théoriques dominant la littérature sur la gestion des ressources naturelles ("*la tragédie des communs*", "*le dilemme du prisonnier*", "*la logique de l'action collective*"), modèles qui sont souvent utilisés pour justifier théoriquement les prescriptions aussi bien en faveur d'une centralisation étatique qu'en faveur d'une privatisation des droits de propriété et d'usage des ressources naturelles. Ils reprochent à ces trois modèles leur présupposé majeur qui consiste à faire comme si les contraintes (institutionnelles, logiques, comportementales), qui sont considérées comme fixes dans les trois modèles, *l'étaient aussi dans la réalité*. Ainsi, la thèse centrale d'Ostrom par exemple, largement étayée empiriquement, consiste à dire, au contraire, que les individus et les groupes sociaux ne se trouvent pas, dans la réalité, pris dans la même situation que les prisonniers dans le cas du célèbre dilemme (Ostrom, 1990:6-7). Et ceci dans la mesure où ils peuvent essayer *d'agir sur la structure de contrainte* et tenter de la transformer. Nombres de cas empiriques ainsi analysés par elle fournissent des exemples de

---

<sup>50</sup> Dans le chapitre 5, je montrerai que la plupart des situations d'exploitation du sol correspondent également à ces critères.



prise en charge par les utilisateurs eux-mêmes de la gestion de la ressource, utilisateurs qui, par l'intermédiaire de liens contractuels librement consentis, se dotent d'institutions permettant de régler et de contrôler l'accès et l'usage de la ressource de telle manière que le système de reproduction de celle-ci ne soit pas mis en péril par une utilisation abusive ou inappropriée. Il découle de cette thèse, le constat que les deux réponses habituelles et opposées apportées par nombre d'auteurs ayant travaillé à trouver une « solution » à la « tragédie des communs » soit, d'un côté, la prise en charge de la *gestion par une autorité centralisée* et de l'autre, la *privatisation des droits d'usage*, n'épuisent pas toutes les possibilités en la matière. Pire encore, ces dernières comportent un certain nombre de désavantages qui rendent leur contribution à une gestion durable des situations de CPR problématique et souvent insatisfaisante. Partant d'un vaste corpus d'exemples historiques de situations d'exploitation collective de systèmes localisés de ressources, Elinor Ostrom et ses collègues ont repéré toute une série de *conditions* « naturelles » et institutionnelles *nécessaires* (mais pas toujours suffisantes) au développement de ces régimes auto-organisés. Celles-ci sont actuellement au nombre de dix. Quatre concernent les caractéristiques de la ressource (Ostrom 2000 :34-35)<sup>51</sup> :

- R1 *Possibilité d'améliorer la situation* : la ressource ne se trouve pas dans un état – de dégradation ou au contraire de sous-exploitation – tel qu'il ne serve à rien aux utilisateurs de s'organiser.
- R2 *Indicateurs* : des indicateurs fiables et pertinents concernant l'état dans lequel se trouve le système de la ressource sont facilement accessibles.
- R3 *Prévisibilité* : les flux de ressources disponibles et prélevables sont relativement prévisibles.
- R4 *Etendue du système* : le système de la ressource est suffisamment petit, compte tenu des technologies de transport et de communication utilisables, pour que les utilisateurs puissent acquérir une connaissance précise des frontières externes et des microenvironnements internes.

Et six concernent les attributs des utilisateurs (ou des appropriateurs) :

- U1 *Importance de la ressource* : les utilisateurs dépendent de la ressource pour une part importante de leur approvisionnement.
- U2 *Compréhension commune* : les utilisateurs partagent une image commune du fonctionnement du système de la ressource (caractéristiques R1 à R4), ainsi que de la manière dont leurs actions affectent la ressource et les autres utilisateurs.
- U3 *Horizon d'attente* : les utilisateurs ont un horizon d'attente (temporel) suffisamment large, pour que leurs besoins puissent être comblés par le système de la ressource.
- U4 *Confiance réciproque* : les utilisateurs ont suffisamment confiance entre eux pour qu'ils tiennent leurs promesses et puissent entretenir des relations de réciprocité.
- U5 *Autonomie* : les utilisateurs ont la possibilité de définir des règles d'accès à la ressource et à son exploitation de manière autonome, sans intervention extérieure susceptible de les contrecarrer.
- U6 *Expériences organisationnelles antérieures* : les utilisateurs bénéficient d'une expérience minimale, acquise dans des organisations locales voisines, sur la manière de gérer une organisation.

Cependant, toute institutionnalisation d'un arrangement auto-organisé dans le cadre de cette troisième voie doit affronter plus particulièrement trois problèmes cruciaux :

---

<sup>51</sup> Ma traduction.

1. Le problème de la mise en place du cadre organisateur du régime (*problem of supply*). L'idée est ici que toute mise sur pied de nouvelles institutions doit être envisagée comme un *dilemme collectif de second ordre* dans la mesure où la tentation de *free-riding* incite à profiter des avantages collectifs du nouvel arrangement sans supporter les charges résultant de son élaboration et de sa mise en œuvre.
2. Le problème de l'engagement crédible et à long terme des acteurs dans un tel arrangement (*problem of commitment*). Celui-ci consiste à s'assurer de la réciprocité à long terme des engagements des différents contractants tout en présupposant que l'existence pour chacun d'eux de la tentation du *free-riding* fait peser une lourde incertitude sur la réciprocité des engagements des contractants.
3. Le problème de la surveillance réciproque (*problem of monitoring*). Le travail de contrôle voire de répression constitue également un *dilemme collectif de second ordre* en ce que l'effectuation d'une telle tâche représente aussi un *bien public* et renvoie donc au problème du « resquillage » ou du « passager clandestin » (*free-riding*), la question étant dès lors d'expliquer à quelles conditions un tel engagement peut émerger.

Ce sont là les trois dilemmes principaux auxquels, dans la perspective de l'institutionnalisme des choix rationnels, les régimes auto-organisés de gestion des situations de CPR doivent répondre pour avoir des chances, aussi bien d'émerger, que de durer.

Sur la base de l'analyse comparative de ce vaste corpus d'exemples historiques de régimes auto-organisés, Ostrom a développé – dans une perspective aussi bien analytique et scientifique, que prescriptive et normative - *huit principes de design institutionnels* correspondant aux caractéristiques essentielles d'un tel type de régime auto-organisé et dont la présence ou l'absence dans les régimes empiriques permet d'expliquer leur robustesse ou au contraire leur fragilité (Ostrom, 1990:88-102)<sup>52</sup>:

1. Définition claire du groupe des utilisateurs et des frontières de la ressource.
2. Congruence entre les règles d'appropriation de la ressource (définition des règles relatives aux périodes de temps, aux lieux, à la technologie utilisée et à la quantité de ressource prélevée), de fourniture de la ressource (travail, matériel, financement) et les conditions locales de mise en œuvre de ces règles.
3. Arrangements fondés sur le principe d'un choix collectif dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration et/ou modification.
4. Le contrôle des comportements relatifs à l'appropriation de la ressource est fait sous la responsabilité de, ou directement par, les utilisateurs de la ressource eux-mêmes.
5. Les sanctions contre les contrevenants sont définies selon un principe de graduation.
6. Les mécanismes de résolution des conflits sont caractérisés par un accès rapide et facilité à des arènes locales peu coûteuses en termes de temps et de moyens.
7. Les droits à l'auto-organisation des utilisateurs (invention d'institutions propres) ne doivent pas être limités ou contrecarrés par des autorités gouvernementales extérieures.
8. Les activités d'appropriation, de fourniture, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution de conflits ainsi que de gouvernances sont organisées en plusieurs niveaux qui s'emboîtent les uns les autres.

---

<sup>52</sup> Ma traduction.

Il est important de rappeler que ces huit principes sont interdépendants dans la mesure où c'est leur présence *simultanée* et *complémentaire* au sein d'un régime qui confère à ce dernier son caractère de robustesse et de durabilité<sup>53</sup>.

Au-delà d'un usage (politique) prescriptif ou normatif, l'usage scientifique possible de ces 8 principes consiste à les utiliser comme un *idéal-type* de régime de gestion durable de ressources auquel on vient confronter les situations empiriques, de manière à identifier leurs différences et leurs spécificités, et ainsi mieux comprendre les enjeux de régulations auxquels les régimes empiriques doivent faire face<sup>54</sup>.

Comme le font remarquer Singleton et Taylor (1992), il existe indéniablement une proximité entre la « troisième voie » d'Ostrom et les notions de « communauté » et de « capital social », telles qu'elles émergent à peu près à la même période chez toute une série de chercheurs (Granovetter, Coleman, Putnam). Ostrom fonde en effet ses principes avant tout sur l'analyse de formes d'organisations sociales proches des « communautés » morphologiquement restreintes et peu différenciées (*Gemeinschaften*). On retrouve en effet ici l'idée que c'est dans le contexte de ces petites communautés regroupant des individus partageant une conception du monde et des convictions communes que l'on peut assister à des phénomènes d'engagements durables des individus les uns envers les autres, ainsi qu'à la production de confiance mutuelle. Ceci étant d'autant plus vrai - en théorie en tout cas - que la taille réduite d'une communauté contribue à abaisser les coûts de transaction liés à la recherche d'information, à la négociation, au contrôle des comportements ainsi qu'à l'exécution des sanctions. Ainsi, l'émergence de solutions auto-organisées sera d'autant plus probable que les normes communes sont fortes et structurantes, que l'interconnaissance entre utilisateurs est grande, que les réseaux de sociabilité sont multiplexes et denses, que les utilisateurs sont localisés à proximité de la ressource et en sont dépendants économiquement.

On le voit donc, les *objets d'analyses* construits par les théoriciens des CPR diffèrent passablement de ceux que l'on construit lorsque l'on entend analyser les enjeux centraux des processus de gestion des ressources dans les pays de l'OCDE. Le tableau 4.1 synthétise les principales différences entre les deux catégories d'objets.

---

<sup>53</sup> C'est ainsi que l'analyse des exemples *d'échecs* ou de *défaillances* nous apprend qu'à partir de l'absence ou de la faiblesse d'un ou de deux de ces principes au sein d'un régime, celui-ci se trouve rapidement déstabilisé/-able.

<sup>54</sup> En faisant ici référence à la méthode webérienne, mon intention est de suggérer une analogie, ou en tout cas une proximité entre l'opération de construction par Elinor Ostrom de ses 8 principes de design et ce que dit Weber de la méthode idéal-typique (Weber, 1992 (1904) :172-173) : construction et instrument heuristique conçu pour se mesurer au réel ; accentuation unilatérale des propriétés pertinentes d'un phénomène historique en vue de former un tableau de pensée homogène ; ou encore « objet réellement observable et présentant au plus haut degré, le plus grand nombre des propriétés de l'objet construit » (Bourdieu, Chamboredon, Passeron, 1983 :73 (1968)). Il me semble en effet que l'on gagne à insister sur cette fonction heuristique et idéal-typique -d'ailleurs d'une certaine manière revendiquée par Ostrom elle-même- de ces principes de design institutionnel.

**Tableau 4.1 : Comparaison des problématiques et des objets d'analyse entre CPR et RIRN**

Dimensions de la comparaison	CPR	RIRN
Objectifs poursuivis	Démontrer et expliquer la supériorité des régimes auto-organisés en matière de gestion durable des ressources	Développer un cadre d'analyse permettant de rendre compte du plus grand nombre possible de modalités empiriques de régulation des usages des ressources naturelles
Types de systèmes de ressources	Systèmes de petite taille	Systèmes de toutes tailles
Situation d'usages	<i>Common use situation</i> (rivalités entre plusieurs groupes d'appropriateurs autour d'un seul usage vital)	<i>Joint use situation</i> (rivalités entre plusieurs groupes d'appropriateurs autour de plusieurs usages différents, pas forcément vitaux)
Types de régimes	Régimes locaux de propriété commune auto-organisés	Toutes sortes de régimes se développant dans un cadre institutionnel dominé par l'Etat.

Malgré ces différences importantes d'objectifs et d'objets de recherches, un certain nombre d'éléments de la théorie des CPR et de l'IAD sont utilisables, notamment dans la perspective de formuler des hypothèses explicatives des processus de changements institutionnels.

#### 4.1.2 Les explications du changement institutionnel selon l'institutionnalisme des choix rationnels et la CPR Theory

Le *postulat* central sur lequel se base toute explication des changements institutionnels issue de la perspective de l'institutionnalisme des choix rationnels consiste à considérer que de telles transformations des règles résultent de situations où l'arrangement en place n'arrive plus à garantir une allocation des coûts et des bénéfices engendrés par la gestion d'un système de ressource qui satisfasse une majorité d'utilisateurs, tout en préservant la ressource d'une dégradation qui mettrait en péril ses capacités de reproduction. Ainsi, en cas d'affaiblissement ou de perte de la « fonctionnalité » de l'arrangement institutionnel (i.e. du RIRN), les différents acteurs impliqués dans l'arène d'actions s'engagent dans un processus de *choix institutionnel* visant à élaborer un nouvel arrangement susceptible de répondre de manière plus satisfaisante aux nouvelles exigences de la situation. Un tel processus de choix s'effectue au travers de la confrontation des positions respectives des différents acteurs - positions fondées sur un *calcul individuel et collectif de type coûts - bénéfices* - dans le cadre d'un processus de décision collectif suivant généralement des règles de fonctionnement démocratiques.

L'explication des processus de changements institutionnels dans la perspective de l'institutionnalisme des choix rationnels est donc ramenée *in fine* à une comparaison des résultats du calcul coûts - bénéfices appliqué aux différentes alternatives institutionnelles se présentant aux acteurs impliqués dans le processus de décision. Cette comparaison peut se faire entre ce dernier et un ou plusieurs arrangements alternatifs, dans les cas où le statu quo est envisageable, ou entre ces seules alternatives, dans les cas où le statu quo est exclu.

Par « *coûts (totaux)* », on entend la somme des coûts de transaction impliqués par (1) un maintien ou au contraire une modification du statu quo et (2) les coûts de concrétisation (de mise en œuvre) du nouvel arrangement. La théorie distingue par ailleurs entre *création* et *transformation* des règles institutionnelles en arguant que le premier cas de figure est généralement plus coûteux et rare que le second. Dans la pratique, comme le montreront les situations empiriques analysées dans ce travail, cette distinction n'est pas aussi facile à opérer.

Par « *bénéfices (totaux)* », on entend d'une part, la *quantité* et la *qualité* des gains - exprimés le plus fréquemment, dans le cas qui nous occupe ici, en terme d'unités de ressource - que les

différents arrangements institutionnels sont susceptibles de fournir aux différents utilisateurs de la ressource et d'autre part, le *prix* (financier ou éventuellement symbolique) auquel ces gains sont accessibles et appropriables.

Le calcul supposé effectué par les acteurs au sein de l'arène d'actions et de décisions consiste donc à comparer les *bénéfices nets* (i.e. bénéfices totaux moins les coûts totaux) obtenus dans l'hypothèse du maintien des *règles actuelles* (composant abrégé BNRA dans la formule qui suit), avec les *bénéfices nets escomptés* en cas de mise en place de *nouvelles règles* (BNENA). Il y a incitation (I) à changer de règles lorsque les bénéfices nets escomptés avec les nouvelles règles sont supérieurs aux bénéfices nets obtenus en cas de maintien des règles actuelles, et ceci en intégrant dans le calcul les coûts induits par le fait même de maintenir ou de transformer les règles institutionnelles. Ainsi, ce que prédit la théorie des coûts de transaction, c'est qu'il y a changement dès lors que (Ostrom 2000 :35) :

$$I > [BNENA (-C1+C2+C3)] - [BNRA (-C3)]^{55}$$

où,

I = incitation à changer les règles

BNENA = bénéfices nets escomptés en cas de mise en place de nouvelles règles

BNRA = bénéfices nets obtenus en cas de maintien des règles actuelles

C1 = coûts de mise en place de nouvelles règles

C2 = coûts à court terme impliqués par l'adoption de nouvelles technologies d'exploitation de la ressource

C3 = coûts à long terme impliqués par le maintien du fonctionnement de l'arrangement institutionnel

Ce n'est évidemment pas cette version « pure » de la théorie qui a été retenue, ni par l'IAD, ni par la théorie des CPR. Cette dernière, reprenant les principes élaborés dans le cadre de l'IAD, propose de prendre en compte trois groupes de variables influant de manière importante les calculs des différents acteurs au sein de l'arène de décision :

- *Les caractéristiques de la ressource.* Des caractéristiques telles que la taille moyenne de ses périmètres, les coûts générés par l'exclusion des non ayants droit, la stabilité ou au contraire la variation des flux d'unités de ressources produits (dans le cas des ressources mobiles par exemple), l'existence de données fiables concernant l'évolution de son état, son rythme de renouvellement, le nombre de B&S qui en sont dérivés, son degré de rareté, l'importance de la demande (quantitative et qualitative), l'existence de marchés sur lesquels elle se négocie, etc. influent très fortement sur la capacité des acteurs à percevoir, anticiper et comparer les bénéfices nets qu'ils sont susceptibles d'obtenir selon les arrangements institutionnels.
- *Les caractéristiques de la communauté des individus.* Le nombre d'utilisateurs, le degré d'hétérogénéité ou d'homogénéité de leurs intérêts, le degré d'interconnaissance, le niveau de confiance réciproque, le degré d'interdépendance entre les membres de la communauté, etc. tous ces éléments contribuent à définir le niveau de conflictualité des pro-

---

<sup>55</sup> Je me permets de signaler ici en passant que, à ma connaissance, les coûts de transaction engendrés par les actions à mener dans l'optique *d'empêcher* le changement ne sont pas pris en compte dans le calcul, comme si le maintien du statu quo n'impliquait aucun coût ! A mon sens, la formule complète devrait être :  $I > [BNENA (-C1+C2+C3)] - [BNRA (-C3+C4)]$ , où C4 exprime les coûts engendrés par les actions menées en vue du maintien du statu quo (en Suisse, par exemple, le lancement d'un référendum municipal, cantonal ou fédéral).

cessus de choix institutionnels et donc l'importance des coûts de transaction qui en résultent, c'est-à-dire, en fin de compte, la probabilité d'un changement institutionnel.

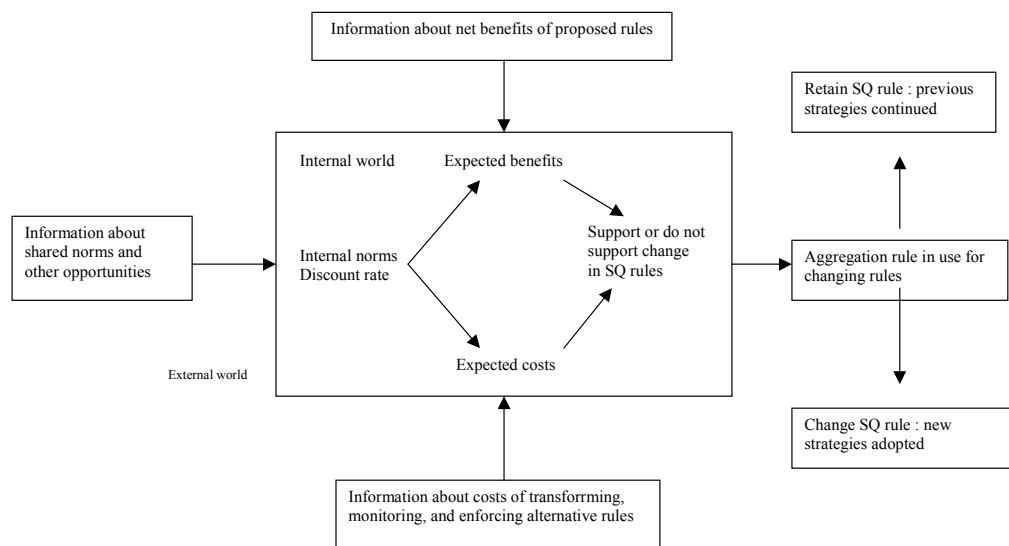
- Les *règles constitutionnelles en vigueur définissant les règles de procédures* à suivre dans le cadre du processus de changement. Plus les règles sont contraignantes, notamment en ce qui concerne le quorum à atteindre pour emporter la décision (majorité simple, aux 2/3, etc.), plus un changement devient difficile.

Ainsi, contrairement au modèle de calcul mécanique présenté ci-dessus, il convient de concevoir les choix institutionnels opérés par les différents acteurs comme des tentatives d'anticiper, de la manière la mieux informée possible compte tenu du haut degré d'incertitude que les différentes variables imposent aux membres des arènes d'actions et de décisions, les avantages (« bénéfices nets ») ou les désavantages (« coûts totaux ») découlant des différentes alternatives se présentant à eux<sup>56</sup>.

Il ressort ainsi de cette description des relations entre ces différentes variables, que les coûts de transaction s'élèvent - et donc que le changement institutionnel est de plus en plus improbable - à mesure que le nombre d'acteurs impliqués dans le choix institutionnel augmente, que les intérêts en jeu sont hétérogènes, que les rivalités sont complexes et leur nombre élevé, et que la proportion minimale d'individus nécessaire pour changer l'arrangement est élevée.

La figure 4.2 résume les relations existant entre les différents éléments participant d'un processus de choix institutionnel.

**Figure 4.2 : Synthèse des variables affectant les choix institutionnels**



Source : Ostrom 1990 :193

Enfin, la théorie des droits de propriété (cf. notamment Bromley 1991) nous rend encore attentif au fait, qu'il convient également d'intégrer dans l'analyse, l'influence qu'est suscepti-

<sup>56</sup> Les incertitudes pesant sur la véracité de ces anticipations se trouvent encore accrues par le fait que les autres acteurs, respectivement utilisateurs de la ressource, sont susceptibles de développer des comportements « stratégiques » qui sont plus difficiles à anticiper.

ble d'avoir *la structure de la distribution des droits de propriété entre les acteurs* sur le processus de choix institutionnel.

Celle-ci influe d'une part sur la perception (différenciée) que les différents groupes ont de la valeur que représente pour eux le statu quo :

« If a current set of rules protects one subset of appropriators, while leaving others exposed to future harm, the two groups will evaluate the status quo differently. » (Ostrom 1990 :210)

D'autre part, cette structure de distribution des droits contribue à déterminer la charge respective des coûts de transaction incombant, au temps T1, aux différents acteurs pris dans le processus de choix institutionnel concernant la (re)définition de la répartition de ces droits en un temps T2. La distribution des droits de propriété détermine qui du producteur d'externalité (le « pollueur ») ou de la victime (le « pollué ») aura à supporter les charges d'une action visant, soit à maintenir le statu quo, soit à changer ou mettre en place de nouvelles règles.

Ainsi par exemple, dans une situation d'accroissement des externalités résultant d'une augmentation d'émissions polluantes, la charge des coûts de transaction incombant aux différents acteurs variera en fonction des droits dont disposent respectivement les pollueurs et les pollués au moment d'entamer l'action. Si les victimes ne disposent pas de droits leur garantissant un accès à une quantité suffisante d'unités de ressources non polluées (par exemple eau ou air), ce sont eux qui devront assumer l'essentiel des coûts transactions en vue de modifier l'arrangement institutionnel en direction d'une attribution à leur profit de tels droits. Au contraire, si c'est le pollueur qui est dépourvu de droits protégeant son accès à la ressource, alors que les pollués voient le leur protégé par de tels droits, les coûts de transaction lui incomberont en priorité.

Exprimé différemment, on peut considérer qu'une action engagée par des victimes d'externalités négatives sera toujours plus difficile à mener pour celles-ci (en terme de coûts de transaction) dans les cas où les producteurs de ces externalités disposent de droits de propriété (disposition ou usages) dont elles-mêmes sont dépossédées. A l'inverse, un producteur d'externalités négatives aura d'autant plus de peine à poursuivre ses émissions polluantes, que ses « victimes » sont dotées de droits de propriété leur garantissant un accès à l'un des B&S rivaux de la même ressource (par exemple respirer de l'air pur ou boire de l'eau propre).

Le caractère très abstrait, mécanique et « carré » (pour ne pas dire caricatural) du modèle du calcul des préférences de la théorie des coûts de transaction, de même que la stratégie théorique consistant à le nuancer, respectivement à le compléter, en lui adjoignant une série impressionnante de variables très diverses, de manière à la rendre plus réaliste et utilisable empiriquement a pour conséquence de rendre relativement difficile l'identification d'hypothèses explicatives clairement délimitées parmi la multitude de relations causales prises en compte par la CPR<sup>57</sup>.

Dans ces conditions, l'enjeu principal du travail d'élaboration des hypothèses qui suivent a consisté à *réduire sensiblement la complexité* de l'explication économique des choix institutionnels, de manière à les rendre compatibles avec les données dont il est possible de disposer lorsque l'on analyse des processus de changements institutionnels qui ne sont pas tous forcément contemporains et peuvent parfois remonter à une période vieille de 30 à 40 ans.

---

<sup>57</sup> Pour s'en convaincre, il s'agit de lire le chapitre 6 (très intéressant et convaincant au demeurant) de *Governing the Commons* (Ostrom 1990). A titre d'illustration, le schéma présentant l'ensemble des variables à prendre en compte dans l'analyse des processus de changements institutionnels, dont la version simplifiée est reproduite ci-dessus (figure 3.3), étant tellement riche et complexe, sa présentation a nécessité de le décomposer en cinq parties différentes.

### 4.1.3 Relecture de ces explications dans la perspective des RIRN et formulation des hypothèses

Comme expliqué dans le chapitre méthodologique précédent (chapitre 3), l'objectif central de la convocation des trois différentes approches théoriques consiste dans le développement des capacités explicatives des changements institutionnels du cadre d'analyse des RIRN. Il paraît donc logique, compte tenu de cet objectif, de tenter de « relire », autant que faire se peut, les propositions d'explications fournies par chacune des approches théoriques dans la perspective des RIRN, une telle relecture facilitant la formulation d'hypothèses compatibles avec le langage conceptuel des RIRN.

Les principaux *points de convergence* entre la théorie des CPR et le cadre des RIRN concernent les aspects suivants<sup>58</sup> :

1. L'ambition de développer un cadre d'analyse permettant de mettre en relation (causales) des phénomènes sociaux et des processus naturels dans le domaine des usages sociaux des ressources naturelles.
2. La reconnaissance de l'existence d'une relation de causalité entre les modalités d'usage d'une ressource (sur-, ou sous-exploitation) et l'état (de dégradation) dans lequel se trouve le stock et/ou le système de celle-ci.
3. De même, la reconnaissance de l'existence d'une relation de causalité entre l'état dans lequel se trouve un système de ressource et la probabilité de l'émergence (ou non) d'un processus de transformation de l'arrangement institutionnel régulant les usages de cette ressource.
4. L'attribution d'un rôle central aux *droits de propriété* dans l'analyse des processus de régulation des usages des ressources naturelles. Les deux approches partent ainsi de l'idée que l'on ne peut comprendre les processus de régulation des usages des ressources naturelles sans analyser la constellation des droits de propriété formelle, des droits de disposition, ainsi que des droits d'usage, organisant les relations entre les individus et les groupes sociaux, ainsi qu'entre ceux-ci et leur environnement naturel.
5. Toujours dans le même ordre d'idée, la reconnaissance d'un impact de la structure (pré-existante) de la distribution des droits de propriété sur le déroulement des processus de changements des arrangements institutionnels, les détenteurs de titres/droits de propriété jouissant d'une position privilégiée dans le cadre des processus de transformation de ces arrangements, respectivement de changement de régime institutionnels.
6. L'indexation du système ou du régime de régulation à un périmètre déterminé, de l'ordre le plus souvent de la « région », correspondant au périmètre du système de la ressource (un bassin versant, un espace topographiquement cohérent, une forêt, un espace paysager, etc.), cette régulation « régionalisée » s'emboîtant la plupart du temps dans un ou plusieurs systèmes de règles de niveau supérieur contribuant à structurer, de manière plus ou moins contraignante, le régime empirique régional.

A l'opposé, les principales *divergences* entre la théorie des CPR et le cadre des RIRN portent sur les aspects suivants :

1. Contrairement au cadre des régimes institutionnels, la théorie des CPR n'accorde que très peu (pour ne pas dire aucune) importance à l'action publique menée par l'Etat au travers de ses politiques publiques d'exploitation ou de protection des ressources. Dans la pers-

---

<sup>58</sup> Une partie des éléments présentés ici ont déjà été abordés dans le chapitre 1 à l'occasion de la mise en perspective du cadre des RIRN par rapport aux apports et limites de l'économie institutionnelle et de la théorie des droits de propriété.



pective de la théorie des CPR, le *policy design* ne constitue pas une variable déterminante qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse. C'est ainsi que, comme on l'a vu, la théorie focalise au contraire son attention sur ce que le cadre d'analyse des RIRN désigne sous le terme de système régulateur, soit l'arrangement institutionnel définissant les règles du jeu, soit les droits d'accès et d'exploitation de la ressource. Plus particulièrement, la théorie focalise sur l'analyse des relations d'influences réciproques entre (1) les règles du jeu (formelles et informelles) en vigueur, attribuant des droits d'accès et d'exploitation de la ressource, (2) les usages ou les prélèvements effectifs qui en découlent et (3) les effets sur l'état du système de la ressource qui en résultent. L'idée centrale, fondée sur la conviction de la supériorité des arrangements auto-organisés (locaux) sur les autres formes de régulation (par l'Etat ou le marché), consiste à considérer que, à condition que la configuration d'exploitation de la ressource respecte un certain nombre de critères (cf. l'hypothèse secondaire 1.2 ci-dessous), ce sont les utilisateurs locaux, et non une instance de régulation extérieure, qui vont en premier lieu s'organiser afin de réguler les usages de la ressource, de manière à prévenir les situations de surexploitation.

2. Ce faisant, la théorie des CPR exclut de son champ d'analyse les impacts que les politiques publiques sont susceptibles d'avoir sur le système régulateur, soit la définition du contenu des droits de propriété, ainsi que sur la structure de leur distribution entre les différents groupes sociaux au sein de l'espace régional. Tout se passe en effet comme si la définition du système régulateur, était un processus essentiellement local, en même temps qu'à la charge et sous le contrôle privilégié des principaux utilisateurs du système régional de la ressource.
3. Supposés évoluer dans une « arène d'action » à l'étendue spatiale et sociale relativement limitée et dont les enjeux de régulation se concentrent en principe sur un seul et même usage, la théorie des CPR peut se permettre de fonder sa « théorie du changement » sur des principes relativement simples et claires et facilement modélisables : (1) les changements institutionnels sont le résultat de l'émergence d'un constat progressivement partagé par une majorité des utilisateurs de la ressource, de la perte ou du manque d'efficacité allocative des institutions en place, menant (ou susceptible de mener) à des phénomènes de surexploitation de la ressource ; (2) la prise de conscience de cet état de fait par les utilisateurs est le résultat d'un calcul de type « coût-bénéfice » de leur part.

Sur la base de cet état des lieux des similitudes et des différences entre les deux approches théoriques des CPR et des RIRN, il est possible de formuler un certain nombre d'hypothèses susceptibles d'« injecter » des éléments d'explication des changements institutionnels dans le cadre d'analyse (ou le « langage analytique ») des RIRN. Ces hypothèses sont les suivantes :

- *Hypothèse principale 1 (économie institutionnelle des ressources)* : Les changements d'arrangements institutionnels sont une conséquence directe de l'émergence de phénomènes de surexploitation et de dégradation de l'état de la ressource, respectivement de raréfaction importante d'un ou de plusieurs B&S qui en sont dérivés.
- *Hypothèse secondaire 1.1 (CPR theory)* : L'émergence d'une situation de surexploitation et de mise en péril d'un système de ressource localisé provoque une réaction de la part des utilisateurs locaux de la ressource débouchant sur la création ou la redéfinition de l'arrangement institutionnel régulant les usages de la ressource au sein du périmètre. De tels changements concernent en premier lieu le système régulateur, la redéfinition des droits d'accès et d'exploitation de la ressource par ses principaux utilisateurs constituant la condition *sine qua non* de toute régulation ayant pour objectif d'éviter de tels processus de surexploitation.

- *Hypothèse secondaire 1.2 (CPR theory)* : Dans le cas où les conditions R1 à R4<sup>59</sup> et U1 à U6<sup>60</sup> (cf. section 4.1.1.2) sont réunies, le processus de choix institutionnel débouche sur la constitution d'un régime local tendanciellement auto-organisé permettant de garantir une gestion plus durable de la ressource que des changements imposés par une juridiction supérieure. Dans le cas contraire, la tâche de régulation est prise en charge par une juridiction (étatique) opérant à un niveau supérieur.
- *Hypothèse principale 2 (théorie des coûts de transaction)* : Pour qu'il y ait changement de l'arrangement institutionnel, il faut qu'une majorité d'acteurs (individuels et/ou collectifs), supposés rationnels, et impliqués dans l'arène d'actions et de décisions, soient convaincus, sur la base d'un calcul coûts – bénéfiques, qu'ils ont un intérêt économique direct, matériel (par exemple, amélioration des conditions d'accès à la ressource, accroissement des possibilités de son exploitation par l'obtention ou l'achat à un prix économiquement intéressant de nouveaux droits de propriété) ou financier (par exemple, accroissement des gains sur les marchés où se négocient les unités de la ressource ou les B&S qui en sont dérivés), à s'engager dans une action de modification des règles en vigueur.
- *Hypothèse secondaire 2.1 (CPR theory)* : Plus l'arène de décisions porte sur un système de ressource géographiquement limité et comprenant un nombre restreint d'acteurs aux usages, rivalités et intérêts tendanciellement homogènes se concentrant sur un seul B&S de la ressource, plus les calculs coûts – bénéfiques effectués par les acteurs s'en trouvent simplifiés - en raison notamment d'une proximité des normes en vigueur entre les utilisateurs de la ressource (*shared norms*), ainsi que d'une perception directe et claire de leur intérêt matériel - et plus les changements institutionnels sont susceptibles de se réaliser facilement et rapidement.
- *Hypothèse secondaire 2.2 (CPR theory)* : La structure existante de distribution des droits de propriété influe de manière déterminante sur le calcul coûts - bénéfiques effectué par les différents acteurs de l'arène de décisions (notamment, les producteurs et les victimes des externalités négatives), la charge des coûts de transaction, découlant de la tentative de changer l'arrangement institutionnel, incombant en premier lieu aux acteurs les plus démunis en termes de droits de propriété.

---

<sup>59</sup> (1) possibilité réelle d'améliorer la situation, (2) existence d'indicateurs fiables concernant l'état de la ressource, (3) prévisibilité des flux de ressources disponibles et prélevables, (4) étendue limitée du système de la ressource.

<sup>60</sup> (1) dépendance des utilisateurs face à la ressource, (2) compréhension commune par le groupe des utilisateurs du fonctionnement du système de la ressource, (3) horizon d'attente (temporel) des utilisateurs de la ressource suffisamment extensible, (4) existence de relations de confiance réciproque entre les (différents groupes d') utilisateurs, (5) autonomie des utilisateurs relativement à leur capacité à définir leurs propres règles du jeu, (6) existence d'expériences organisationnelles antérieures.

## 4.2 L'ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

### 4.2.1 Les prémisses et les postulats du cadre d'analyse de l'ACF

L'origine du cadre d'analyse des « coalitions advocatives » - ou « coalitions de causes »<sup>61</sup> renvoie à *trois prémisses* que sont (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :117) :

1. Les insatisfactions, émergeant dans le courant des années 1980, d'un nombre croissant d'analystes de politiques publiques, à l'égard de la conceptualisation, jusque là dominante, des politiques publiques comme processus *cycliques* comprenant une série de différentes étapes (*stages*) se succédant selon un ordre chronologique précis.
2. La tentative d'opérer une *synthèse* entre les approches concurrentes *top-down* et *bottom-up*. Dans un des articles fondateurs de l'ACF (Sabatier 1986), une évaluation très systématique des deux types d'approches est opérée, qui tente de faire le bilan de leurs avantages et désavantages respectifs<sup>62</sup>. Cette évaluation permet, dans un second temps, à l'auteur de proposer une synthèse de celles-ci permettant d'en dépasser les limites<sup>63</sup>.
3. La prise en compte dans l'analyse du rôle joué (1) par les *informations techniques* concernant les problèmes empiriques dont les processus de politiques publiques entendent se saisir et (2), plus généralement encore, par les *connaissances*, produites notamment par les analystes de politiques publiques, dans les processus mêmes de fabrication de ces dernières. Ayant éprouvé empiriquement toute l'importance des phénomènes d'usages de la connaissance, les deux auteurs entendent importer dans leur conceptualisation des politiques publiques cette dimension cognitive encore la plupart du temps négligée par les cadres d'analyse existants<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Cette traduction est proposée par Bergeron, Surel, Valluy (1998).

<sup>62</sup> Il s'agit là le plus souvent d'une sorte de « regard croisé », les avantages de l'une correspondant souvent aux désavantages de l'autre et réciproquement.

<sup>63</sup> De la perspective *top-down*, le cadre de l'ACF retient les principes ou éléments suivants :

la capacité de structuration du processus de mise en œuvre par les composants législatifs et administratifs de la politique publique ;

la constitution de l'espace pertinent de la politique publique au travers de l'analyse des stratégies contradictoires déployées par les différents acteurs concernés en vue d'imposer leur définition du problème collectif à résoudre ;

l'importance des processus d'apprentissage, ainsi que de la nécessité qui en découle d'élargir considérablement l'échelle temporelle de l'analyse pour en saisir correctement le déroulement ;

la nécessité de mieux distinguer les échecs définitifs à court terme, des processus d'apprentissage susceptibles de transformer des échecs dans le cours terme en des succès dans le plus long terme ;

la nécessité de développer une théorie explicite des facteurs supposés déterminer les comportements des individus.

Les principes ou éléments suivants sont retenus de la perspective *bottom-up* :

le rôle, souvent déterminant, joué par une multitude d'acteurs, aussi bien privés que publics, agissant aux différents niveaux politico-administratifs, dans les processus de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques ;

le fait que tous les processus de politiques publiques ne s'articulent pas nécessairement autour d'un programme et d'une administration d'Etat unique, centralisée et/ou dominante ;

l'importance des phénomènes de réappropriation des programmes (centraux) de politiques par les acteurs agissant sur le terrain ;

la nécessité de ne pas focaliser sur la seule question de l'atteinte formelle des objectifs, mais de laisser l'analyse aussi ouverte que possible, de telle manière à ce qu'elle permette la découverte de conséquences non prévues initialement par les programmes gouvernementaux.

<sup>64</sup> Il s'agit ici d'intégrer plus particulièrement *trois enseignements* de la littérature sur la question (Jenkins-Smith & Sabatier 1993 :4-5) :

Comme le font remarquer Bergeron, Surel et Valluy (1998 :201), le développement de l'ACF durant les années 1980 correspond au total à une modification profonde du programme de recherche développé jusqu'ici par les approches *top-down* :

« La question centrale n'est plus celle de l'approche *top-down* (quels effets concrets produit telle décision politique ?) mais la suivante : quelles contraintes spécifiques un contexte sociétal d'ensemble (structures et conjonctures économiques, sociales, politiques) et les caractéristiques d'un sous-système de politique (nombre, identités et relations des coalitions présentes) imposent-ils à chaque coalition dans sa démarche pour peser sur la définition de la politique publique ? »

De ces trois prémisses découlent assez logiquement les *cinq postulats* fondant le cadre d'analyse de l'ACF. Ces postulats sont les suivants (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :118-120) :

1. Les théories des processus de politiques publiques et plus particulièrement celles qui cherchent à expliquer les phénomènes de changements de politiques doivent impérativement prendre en compte le *rôle joué par les connaissances techniques et l'expertise scientifique*. En effet, la plupart des processus de décision sont influencés par les données techniques ou les analyses scientifiques censées identifier ou certifier les causes des problèmes à résoudre, ainsi que permettre d'évaluer les effets des différentes solutions envisagées. En conséquence, une part importante des conflits entre acteurs au sein d'un sous-système de politique prend la forme de luttes argumentatives mobilisant des ressources cognitives (attestées scientifiquement ou non)<sup>65</sup>.
2. La compréhension des processus de changements de politiques - ainsi que du rôle joué en leur sein par les connaissances techniques et les ressources cognitives - nécessite *d'étendre l'horizon temporel de la période analysée*. Seules des séquences temporelles d'une durée de 10 à 20 ans permettent en effet de saisir les processus cognitifs (*enlightenment*) influençant la perception, par les concepteurs des politiques, des problèmes à résoudre, processus souvent très long car intervenant sur la dimension plus profonde des schèmes mentaux des individus. Cet élargissement de la durée de la séquence temporelle à analyser se justifie également par le fait qu'il permet de saisir le cycle complet formulation / mise en œuvre / reformulation d'une politique
3. *L'unité d'analyse* la plus pertinente pour comprendre les changements de politiques dans les sociétés industrielles modernes ne sont ni les programmes gouvernementaux, ni les administrations chargées de les mettre en œuvre, mais bien plutôt le *sous-système* (ou secteur) *de politiques publiques* dans son entier, espace au sein duquel sont regroupés l'ensemble des acteurs, individuels et collectifs, privés et publics concernés par le problème social à résoudre.

---

Les analyses de politiques publiques influencent rarement directement les décisions gouvernementales mais opèrent sur le mode d'un processus *d'enlightenment* en ce qu'elles transforment progressivement les conceptions des décideurs politiques à travers le temps.

Ces analyses et ces évaluations sont souvent l'objet d'enjeux et de réappropriations, utilisées qu'elles sont par les différents acteurs afin de renforcer leurs positions respectives et leur crédibilité, ou encore de manière à infléchir ou reporter des décisions.

Si les analystes entendent avoir une influence significative sur les processus d'élaboration des politiques, ils doivent abandonner leur rôle de techniciens et d'analystes « neutres » et endosser celui *d'avocats* d'une cause (c'est-à-dire devenir membre d'une coalition advocative).

<sup>65</sup> Cette demande en matière de connaissances techniques et scientifiques se trouve à l'origine de l'émergence d'un véritable marché sur lequel se profilent différents « think tanks » ou organismes d'évaluation des politiques publiques.

4. Ce concept de sous-système représente une *reformulation élargie* du concept de *triangle de fer*<sup>66</sup> de manière à inclure deux catégories supplémentaires d'acteurs : (1) les journalistes, les chercheurs, les experts et les analystes et évaluateurs des politiques qui jouent un rôle important de producteurs et de diffuseurs d'idées, de connaissances (sous la forme d'analyses) et de connaissances techniques ; (2) l'ensemble des acteurs actifs à tous les niveaux de gouvernements, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques au sein d'un sous-système. A cet égard, les auteurs rappellent combien les analyses de mise en œuvre ont fréquemment montré que les innovations en matière de politiques sont initiées et expérimentées à un niveau infranational avant d'être intégrées dans des programmes de politiques au niveau national.
5. Le dernier postulat consiste à considérer que les politiques publiques étant essentiellement fondées sur une ou plusieurs théories, plus ou moins explicites et rationalisées, concernant la définition du problème, son origine et ses causes, ainsi que les moyens les plus efficaces de le résoudre, celles-ci pouvaient être rapprochées, voire assimilées, à des sortes de vastes *systèmes de croyances (belief systems)*, structurant les schèmes de perception du monde des différents acteurs, établissant des hiérarchies et des priorités entre les valeurs et les objectifs qui en découlent, désignant les hypothèses causales pertinentes et orientant le choix des instruments à mettre en œuvre.

#### 4.2.2 Le cadre de l'ACF et ses principaux composants

C'est sur la base de ces cinq prémisses que Sabatier et Jenkins-Smith ont élaboré leur cadre d'analyse. Comme le montre la représentation graphique (figure 4.3), l'ACF propose de conceptualiser les processus de politiques publiques sous la forme de *luttres* et de processus de *négociation* et *d'apprentissage* entre un certain nombre de *coalitions advocatives* autour *d'un problème collectif* dont le traitement (ou non<sup>67</sup>) représente un enjeu suffisamment significatif pour que ces coalitions forment un sous-système de politique ayant tendance à se stabiliser avec le temps. Ces sous-systèmes de politiques publiques sont pris dans des configurations (historiques) de paramètres externes plus ou moins stables agissant sur eux comme des structures à la fois de contraintes et d'allocation des ressources aux (acteurs membres des) différentes coalitions en présence.

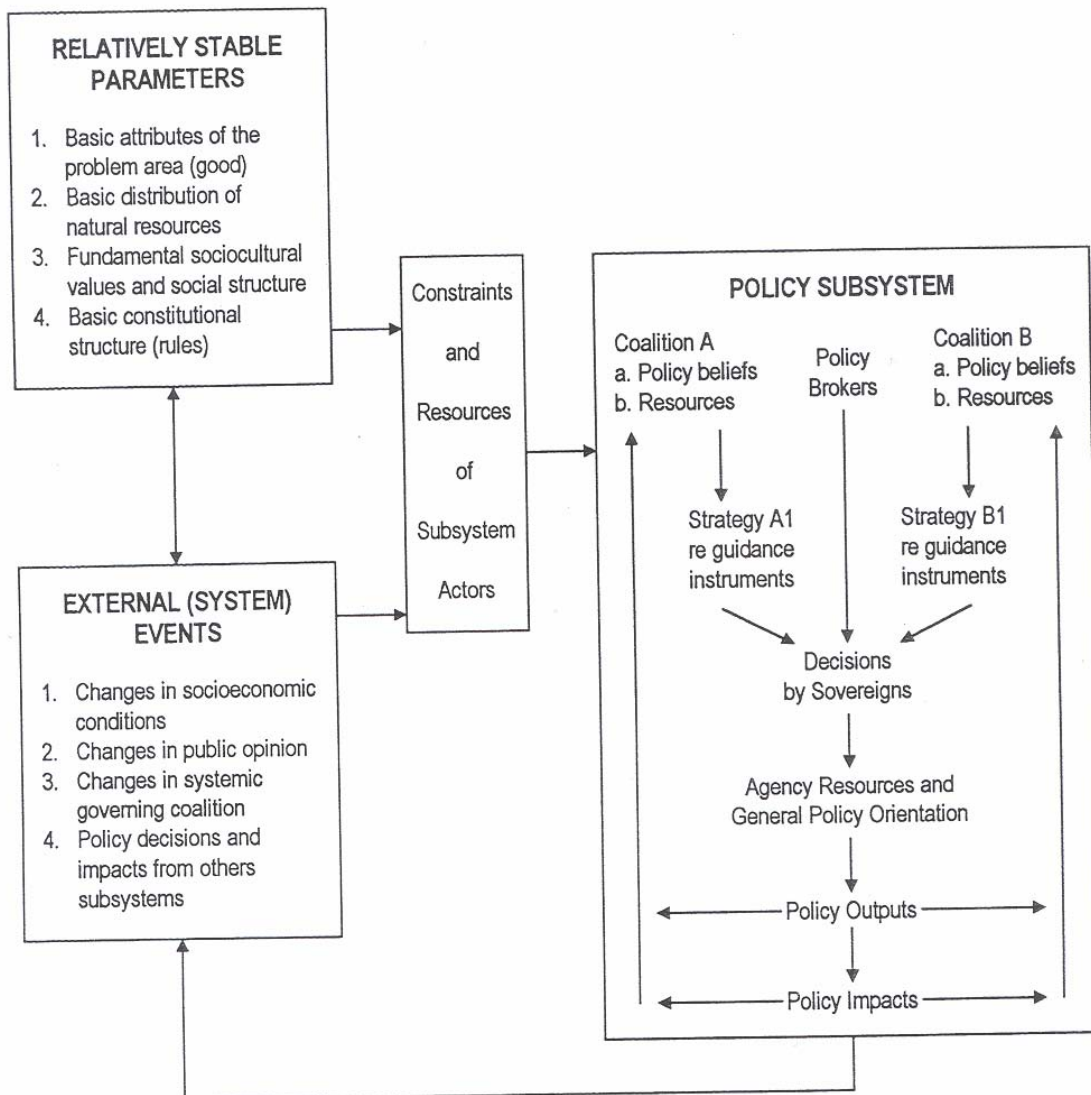
---

<sup>66</sup> Cette notion propose de conceptualiser les processus de politiques publiques sous la forme des relations existant entre agences administratives, organismes législatifs et exécutifs et finalement groupes de pression, et cela à un seul niveau de gouvernement.

<sup>67</sup> Même si l'hypothèse n'est pas véritablement prise en compte dans les écrits des deux auteurs, on peut fort bien imaginer que la stratégie d'une des coalitions puisse consister à ruiner la légitimité du « problème collectif » de manière à rendre son traitement non pertinent ou non urgent, contribuant ainsi éventuellement même, à plus long terme, à la disparition du sous-système.

## Figure 4.3 : Le cadre d'analyse des coalitions advocatives

Figure 2: The advocacy coalition framework



Source: Sabatier et Jenkins-Smith 1993b:224

Source : Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :121

Le principe de fonctionnement central du cadre de l'ACF est le suivant :

« Within the subsystem, the ACF assumes that actors can be aggregated into a number (usually one to four) of « advocacy coalitions », each composed of people from various governmental and private organizations that both (1) share a set of normative and causal beliefs and (2) engage in a non trivial degree of coordinated activity over time. The ACF explicitly argues that most coalitions will include not only interest group leaders, but also agency officials, legislators from multiple levels of government, applied researchers, and perhaps even a few journalists. At any given point in time, the subsystem will usually contain a number of individuals and organizations unassociated with any coalition, but the ACF assumes that most will not be important over the long term because they will either leave (out of frustration or lack of interest) or get incorporated into one of the coalitions. (...)

At any particular time, each coalition adopts one or more strategies involving the use of guidance instruments (changes in rules, budgets, personnel, or information) as a means of altering the behaviour of various governmental authorities in an effort to realize its policy objectives. Conflicting

strategies from various coalitions may be mediated by a third group of actors, here termed *policy brokers*, whose principal concern is to find some reasonable compromise that will reduce intense conflict. The end result is one or more governmental programs, which in turn produce policy outputs at the operational level (e.g., agency permit decisions). » (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :122)

On le voit, ce sont donc les valeurs et les croyances communes (conceptualisées sous le terme de *belief systems*), et non les seuls intérêts économiques et matériels, qui constituent la clé de voûte du système explicatif du cadre de l'ACF. Ce sont en effet les proximités ou les similitudes entre systèmes de croyances des individus ou des groupes qui se trouvent à l'origine de la formation et de la stabilité des coalitions advocatives dans le temps. Autrement dit, une coalition advocative est le résultat d'une *agrégation* d'un nombre plus ou moins important d'individus et de groupes partageant un certain nombre de croyances et de valeurs à propos de la manière de gérer un problème dans le cadre d'un programme d'action publique.

En fondant leur logique explicative sur ce concept de *belief system*, les auteurs n'entendent pas rompre avec le principe théorique de l'existence d'une rationalité des comportements des individus, des groupes sociaux ou des acteurs collectifs. Il s'agit au contraire pour eux, de renforcer précisément ce principe en réduisant sa part « ontologique » et en le rendant anthropologiquement plus réaliste, ceci notamment en tenant compte de la diversité des formes de rationalités empiriquement observables et en ne réduisant pas la définition de la rationalité à la seule rationalité économique. Le modèle anthropologique convoqué ici présuppose donc des individus instrumentalement rationnels au sens où ceux-ci tentent de mobiliser toutes sortes de ressources - et notamment l'information et la connaissance - afin d'atteindre les objectifs qui sont les leurs (c'est-à-dire ceux de leur système de croyances (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :130-135). C'est précisément le recours à ce principe de la rationalité des comportements qui permet de reconstituer et d'expliquer la logique des relations entre acteurs au sein des espaces de politiques dans lesquels ils évoluent. Dans le même temps, on admet cependant que les objectifs sont le plus souvent complexes, parfois mêmes contradictoires et souvent également peu clairs. On admet également que les capacités des individus à percevoir le monde et à traiter l'information qu'ils y prélèvent sont affectées par des biais cognitifs et des contraintes structurelles contribuant à l'accroissement des coûts d'obtention de l'information, contraintes de coûts ayant pour effet de limiter, mais également de différencier les capacités d'accès des individus à l'information, ce qui a pour conséquence de créer des inégalités (parfois importantes) entre individus et groupes en la matière.

Les auteurs proposent de distinguer, au sein de chaque système de croyance, trois « couches » hiérarchiquement organisées entre elles :

- Le noyau central (*deep core beliefs*) du système de croyance. Il est constitué des valeurs et des croyances les plus fondamentales ou ontologiques et contribue à définir les orientations normatives les plus générales et profondes (exemples : conceptions de la nature de l'homme, croyances religieuses, conception des relations homme - nature, conception de son rapport et de sa place dans la société, principes d'équité, de justice et de solidarité, etc.). Il fonctionne ainsi comme une sorte de répertoire philosophique personnel.
- Le noyau de croyance spécifique au sous-système de politique (*policy core beliefs*). Il s'agit là de la traduction, dans la logique propre du sous-système, des croyances et des valeurs du noyau central. Le *policy core* définit pour chaque coalition la manière dont elle perçoit et interprète le problème à l'origine de l'action publique, ainsi que la manière dont elle détermine les hypothèses causales pertinentes qui seront défendues. Il définit et hiérarchise les principes valables pour l'ensemble des engagements et actions des membres de la coalition au sein du sous-système (exemple : défense du principe du nécessaire développement économique versus principe de protection des écosystèmes dans le cas des

sous-systèmes de politiques environnementales). Il oriente également le choix des stratégies qui seront poursuivies par la coalition, notamment en ce qui concerne la définition des règles et des arrangements institutionnels, la répartition des compétences entre niveaux institutionnels et/ou agences administratives, les grandes orientations en matière de choix des instruments à mettre en œuvre, etc. Cette couche du *policy core* est, du point de vue de l'analyse des politiques publiques, la plus sensible et déterminante en ce qu'elle se trouve au principe du processus d'agrégation des coalitions advocatives, ainsi que de leur engagement dans les luttes constitutives du sous-système.

- Les aspects secondaires et instrumentaux (*secondary aspects*). Ils sont constitués par les croyances et les convictions orientant les choix concernant les procédures de concrétisation (mise en œuvre) des éléments du *policy core*. Il s'agit là avant tout de décisions instrumentales ne concernant pas l'ensemble du sous-système, mais des aspects spécifiques ou locaux (exemple : systèmes d'allocation budgétaires, règles de procédures administratives, etc.) du programme de la politique.

L'une des hypothèses théoriques fondamentales du cadre d'analyse - entre-temps largement vérifiée - consiste à considérer que ces trois couches du système de croyance sont diversement susceptibles de subir des modifications de leur contenu. Alors que le noyau central est caractérisé par une très forte résistance à tous changements (ceux-ci s'apparentant à des conversions de type religieuses), le *policy core*, bien que très résistant également, est toutefois susceptible de se modifier sous l'action, soit de la modification d'un ou de plusieurs facteurs externes au sous-système, soit d'un processus d'apprentissage, suite par exemple à l'accumulation de données empiriques entrant en contradiction avec ses propres principes constitutifs, situation incitant la coalition, après un certain temps, à modifier, de manière plus ou moins importante, certains de ses aspects.

L'une des grandes innovations de l'ACF est de considérer que les systèmes de croyances possèdent une capacité explicative des comportements des acteurs *au moins équivalente* aux catégories classiques de l'appartenance organisationnelle ou institutionnelle :

« On the whole, however, we are convinced that the existence of advocacy coalitions - defined as actors from a wide variety of institutions who share policy core beliefs and coordinate their behavior in a variety of ways - has been demonstrated for numerous policy subsystems in several OECD countries. This would seem to contradict many political scientists' assumptions that institutional differences are primordial. The evidence to date suggests that the policy beliefs shared by members of different institutions may be at least as important in explaining their behavior as the institutional rules that apply to members of a given institution. » (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :130)

Cette assertion théorique a pour conséquence de modifier sensiblement le regard que l'analyste porte généralement sur les membres de l'administration, les journalistes ou encore les chercheurs. En effet, ce que montre *empiriquement* le concept de coalition advocative, c'est que ces derniers ne sont pas, la plupart du temps, les acteurs « neutres » tel qu'on le pré-suppose généralement, mais agissent en réalité le plus souvent comme des membres d'une coalition, au même titre que des représentants de groupes de pression.

Les coalitions, comme les sous-systèmes, connaissent des transformations dans le temps de leur degré de différenciation, de stabilité et probablement de cohérence et de robustesse. Tout semble indiquer qu'il existe un processus cyclique, de durée variable selon les cas, de naissance, de stabilisation et de disparition des coalitions advocatives au sein d'un sous-système. On peut également repérer dans certains cas des processus de fusion de coalitions.

Le fait que les processus de politiques publiques sont analysables en dernier ressort comme étant le résultat des confrontations entre coalitions cherchant chacune à imposer leurs préférences respectives (tout du moins celles qui sont formulées dans le *policy core*), implique pour



l'ACF de considérer que le déroulement d'un processus de politique correspond en fin de compte à la prise d'ascendance d'une coalition (majoritaire) sur une ou plusieurs autres coalitions (minoritaires) :

« Une coalition dominante sera considérée comme telle, si elle est en mesure d'imposer ses vues, de défendre ses préférences et de maîtriser partiellement au moins les processus de mise en œuvre. Et cette maîtrise des politiques publiques par les élites sectorielles n'est pas remise en cause par la différenciation des niveaux de gouvernement (local, Etats fédérés et Fédération) ou des territoires (différents Etats fédérés, différentes localités, etc.), chaque coalition englobant des acteurs de ces différents niveaux de territoires. Lorsqu'une coalition est dominante, elle l'est sur la plupart des segments qui peuvent être distingués, la cohérence et l'homogénéité interne de la coalition assurant, selon Sabatier, la cohérence des actions entreprises, publiques et privées, dans ces différents segments. » (Bergeron, Surel, Valluy, 1998 :208)

Dans la perspective de l'ACF, les sous-systèmes de politiques publiques connaissent, tout comme les coalitions, des cycles de vie. Alors que les sous-systèmes naissants se caractérisent par une certaine fluidité, des contours encore flous et des relations entre coalitions souvent encore peu clarifiées et ritualisées, les sous-systèmes stabilisés sont caractérisés par les quatre critères suivants (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :135-137) :

- Les acteurs participants au sous-système se considèrent comme une communauté partiellement autonome partageant un domaine d'expertise spécifique.
- Les relations de concurrence entre les différentes coalitions au sein du sous-système existent depuis un temps suffisamment long (environ 5 à 10 ans) pour qu'une première série d'analyses techniques et scientifiques concernant le domaine d'intervention aient pu voir le jour.
- Des services spécialisés sur le domaine d'intervention existent ou sont créés au sein de l'administration à tous les niveaux institutionnels en vue de préparer et d'exécuter la mise en œuvre des programmes de politiques.
- Il existe des groupes de pression spécialisés sur la problématique ou les enjeux se trouvant à l'origine de la création du sous-système.

Deux scénarios de formation des sous-systèmes ont été repérés au travers des enquêtes empiriques :

- Un scénario d'éclatement d'un ou de plusieurs sous-systèmes existants suite au départ d'un certain nombre d'acteurs insatisfaits de la non prise en compte de leurs problèmes spécifiques. Un tel scénario présuppose cependant la capacité des acteurs sécessionnistes à imposer leur définition du problème au sein de l'agenda politique. Si tel est le cas, on assiste à la création d'un nouveau sous-système par des coalitions déjà clairement différenciées.
- Un second scénario consiste dans l'émergence d'un nouveau problème ou d'une nouvelle conceptualisation d'une situation déjà existante progressivement définie comme problématique. Le sous-système en voie de formation est caractérisé par une plus grande fluidité des coalitions, voire même des *policy cores*, que dans le scénario précédent.

Bien que les sous-systèmes soient en principe des espaces sociaux relativement autonomes aux contours se clarifiant avec le temps, il n'est pas rare de pouvoir observer des recoupements partiels entre deux - voire plus - sous-systèmes, certains acteurs ou coalitions participant à des interactions dans les deux espaces à la fois, ces derniers partageant du coup certains aspects des problèmes ainsi régulés.

Une autre situation consiste dans l'imbrication d'un sous-système dans un autre, le second englobant le premier, respectivement le premier se distinguant par la focalisation sur un aspect limité et spécifique du problème à résoudre.

Selon les auteurs, de nombreux cas de politiques publiques mises en œuvre dans les pays fédéraux constituent des exemples particuliers d'imbrications de sous-système partiellement autonomes s'étant développés aux différents niveaux institutionnels et territoriaux<sup>68</sup> :

« Policy domains that are intergovernmental in scope – whether between national and local units within a nation-state or between international organizations and specific nation-states – raise important issues about subsystem delineation : Does one put all of the actors – irrespective of government level – into a single (undifferentiated) subsystem, or does one assume that each territorial level is a separate subsystem ? (...) The choice should be based primarily upon empirical considerations regarding the degree of (1) legal autonomy of each level and (2) actor integration across levels. At Tahoe and Bay/Delta, Sabatier put all the actors into the same subsystem because that placement mirrored their interaction patterns : no one level of government operates independently of the others, and the hierarchical distinctions between officials at different level of government are blurred in practice. In the implementation of international treaties, however, autonomy by nation-states is jealousy guarded, and the actors who negotiated the treaty usually comprise only a small percentage of those involved in its implementation. The same could be said of the implementation of most federal legislation in the United States, Canada and Germany, as well as in the European Union (UE). In these cases, one would probably envisage multiple nested subsystems representing different territorial units (...). (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :137)

Les derniers composants du cadre à mentionner sont les facteurs externes influant sur le déroulement de la concurrence entre coalitions au sein du sous-système. Les auteurs distinguent entre deux groupes de paramètres (Sabatier 1993 :20-23) (cf. également figure 4.4) :

1. *Les paramètres stables*. Il s'agit de caractéristiques structurelles en principe très difficiles à changer et qui, pour cette raison, ne figurent que très rarement parmi les objectifs des coalitions. Ces caractéristiques affectent cependant de manière très importante les comportements des acteurs dans la mesure où elles déterminent partiellement leur champ d'action, ainsi que les alternatives qui se présentent à eux. Ces facteurs structurels sont au nombre de quatre :
  - *Les caractéristiques fondamentales du problème ou du bien à gérer*. L'étendue, la récurrence, la visibilité, ou encore la complexité technique d'un problème ou de ses symptômes, de même que les caractéristiques physiques d'un bien ou d'une ressource telles que la difficulté d'en contrôler l'accès, respectivement d'en maîtriser les flux (comme par exemple dans le cas des ressources mobiles telles que l'eau, l'air ou la faune) constituent autant d'attributs influant fortement sur les modalités de structuration, de perception et de prise en charge du problème (au travers par exemple de la capacité à produire des hypothèses causales pertinentes) et, par delà, sur la configuration des prises de position et sur les stratégies possibles des coalitions au sein du sous-système.
  - La structure de *distribution des ressources naturelles* au sein de la société. Les quantités disponibles, ainsi que la structure, passée et présente, de la distribution des ressources naturelles au sein de la société déterminent partiellement les grandes options de politique économique. Ce faisant, ces données structurelles (stock disponibles

---

<sup>68</sup> Cette interprétation de la part des deux auteurs peut surprendre dans la mesure où l'un des apports mis en avant dans la présentation du cadre d'analyse consistait précisément à insister sur le fait que la logique d'agrégation des coalitions fondée sur les systèmes de croyances constituait une alternative par rapport aux analyses institutionnelles fondant leur explication des comportements sur des logiques d'appartenance organisationnelle et par niveaux institutionnels.

d'eau ou d'énergies fossiles, distribution de la propriété foncière et forestière, quantités de ressources encore en situation de *res nullius*, etc.) contribuent également à structurer les positions des différentes coalitions, ainsi qu'à déterminer l'espace de leurs stratégies possibles, dans un grand nombre de sous-systèmes de politiques (politique énergétique, politique de l'aménagement du territoire, politiques de protection de l'environnement et de la nature, politiques des transports, politiques infrastructurales, politique agricole, etc.).

- La configuration de la *structure sociale* et le contenu des *valeurs socioculturelles fondamentales*. La distribution de la propriété (privée ou publique) sur les moyens de production, la structuration générale de la société en différents groupes, « classes » ou « réseaux » sociaux, la structure de la répartition des richesses (et de la pauvreté), les valeurs culturelles et politiques fondamentales (par exemple, principe de laïcité de l'Etat, démocratie, économie de marché, pluralisme, libéralisme politique, etc.) et plus particulièrement parmi celles-ci, la conception de l'institution de la *propriété*, influent sur la constitution des noyaux centraux des systèmes de croyances, ainsi que des *policy cores* des coalitions, et donc sur la structure des *coalitions possibles* au sein des différents sous-systèmes.
- Les règles constitutionnelles en vigueur. En définissant les règles fondamentales du système politique, ces règles déterminent fortement les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que les processus de leurs changements. Dans le cas de la Suisse, le fédéralisme, la démocratie directe ou encore le système de concordance constituent des concrétisations de telles règles.

2. Les *événements dynamiques*. Ces éléments plus conjoncturels sont susceptibles de changer plus fréquemment au cours du temps. Possédant cependant également un fort pouvoir de contrainte sur les comportements des acteurs, notamment en étant capable de modifier l'allocation des ressources entre les différentes coalitions, ils représentent par conséquent une des causes majeures de changement au sein des sous-systèmes de politiques. Ces facteurs conjoncturels sont au nombre de trois :

- Des modifications des *conditions socio-économiques et technologiques*. Des transformations (potentiellement assez rapides) dans les conditions socio-économiques ou dans les technologies à disposition pour l'identification et le traitement d'un problème peuvent contribuer à modifier substantiellement définition de celui-ci, ainsi que la manière de le percevoir, de telle manière à ce que la hiérarchie des priorités au sein d'un sous-système soit profondément transformée. Ainsi, par exemple, le passage, en Suisse, dans un laps de temps de 2 à 3 ans au début des années 1970, d'une situation de surchauffe dans le secteur de la construction, à une situation de récession (par ailleurs contemporaine de la crise pétrolière des années 1973 et 74), la découverte du trou d'ozone au-dessus de l'Antarctique, l'émergence d'une situation de pénurie énergétique, etc. constituent autant d'exemples de tels changements dans les termes du problème, susceptibles de modifier profondément les relations de concurrence et de pouvoir entre les coalitions au sein d'un sous-système.
- Des modifications au sein de la *coalition gouvernementale*. Les impacts d'un tel changement varient évidemment selon les systèmes politiques. Importants dans les pays connaissant des systèmes parlementaires majoritaires ou de coalition, de tels types de changements n'existent pour ainsi dire pas - au niveau fédéral, en tous les cas<sup>69</sup> - dans un système de concordance et de gouvernement collégial et directorial comme la

---

<sup>69</sup> Les rapports de force au sein du Conseil fédéral n'ont plus changé depuis l'instauration de la « formule magique » en 1959.

Suisse<sup>70</sup>. Ainsi, s'il est vrai que la composition et les rapports de force sont susceptibles de changer à la fin de chaque législature au niveau des gouvernements des Etats fédérés (les cantons)<sup>71</sup>, les principes de non-hiérarchisation, de collégialité et de non-responsabilité devant le Parlement caractérisant leur fonctionnement atténuent cependant fortement les effets de changements de « coalitions » gouvernementales, voire même les changements de majorité au sein du Parlement<sup>72</sup>. Il convient cependant de ne pas négliger l'impact, au niveau fédéral, que peut avoir le changement de Conseiller fédéral à la direction d'un Département (Ministère), celui-ci pouvant s'accompagner d'une accélération ou de réorientations parfois importantes des priorités gouvernementales lors du traitement de certains problèmes, changements pouvant avoir des effets directs sur l'un ou plusieurs des sous-systèmes de politiques publiques.

- Des *décisions prises dans d'autres sous-systèmes* ayant un impact sur le sous-système en question. Cette variable renvoie au caractère seulement partiellement autonome des sous-systèmes de politiques, l'existence de fréquents liens d'interdépendance entre eux étant susceptibles de provoquer des phénomènes de changements par enchaînements entre sous-systèmes. On trouve en Suisse des exemples de tels effets d'enchaînements dans les cas de la *politique agricole* (passage d'une conception productiviste à une conception plus extensive comme conséquence indirecte des décisions prises dans les sous-systèmes de la politique économique et de la politique étrangère concernant la soumission de l'ensemble des secteurs de l'économie nationale aux règles internationales en matière d'échanges commerciaux internationaux), de la *politique d'aménagement du territoire* (modification de la réglementation de la zone agricole comme conséquence des transformations au sein de la politique agricole et la baisse du nombre des exploitations qui s'en est suivie), ou encore de la politique de la circulation routière (impact des mesures de réduction des émissions polluantes dans l'air sur les limitations de la vitesse autorisée sur les routes et autoroutes), etc.

#### 4.2.3 Les explications du changement de politiques publiques selon l'ACF

L'ACF distingue entre deux grands types de changements : (1) des changements limités, mesurés et progressif, par *apprentissage*, concernant les aspects secondaires du système de croyance et (2) des changements majeurs et, dans certains cas, brutaux impliquant des modifications significatives au sein du noyau de la politique (*policy core*). L'argument principal de l'ACF est de dire que ces deux types de changements, dans la mesure où ils concernent des couches différentes du système de croyance renvoient à des causes très différentes. Alors que les changements par apprentissages renvoient à des facteurs clairement cognitifs, les changements majeurs sont exclusivement le fait de facteurs non-cognitifs.

Il existe ainsi, dans la logique de l'ACF, *trois causes majeures*, respectivement trois processus, possibles du changement dans le temps des politiques publiques (Jenkins-Smith & Saba-

---

<sup>70</sup> Les principales caractéristiques des gouvernements en Suisse, aussi bien au niveau fédéral que cantonal, sont les suivantes (Kriesi 2000 :163-164) : non-responsabilité devant le Parlement, non-hiérarchisation entre les membres du Directoire, principe de collégialité, absence de programme politique partisan commun, etc.

<sup>71</sup> Contrairement au Gouvernement fédéral qui est élu par le Parlement et en respectant (jusqu'à présent en tous les cas) la répartition négociée entre les principaux partis politiques nationaux (« formule magique »), les Gouvernements cantonaux sont élus au système majoritaire par les citoyens de chaque canton.

<sup>72</sup> Ainsi, un « changement au sein de la coalition gouvernementale » tel que l'entend ici l'approche de l'ACF correspondrait dans le cas du système politique suisse à un changement simultané de la composition politique du gouvernement et du Parlement, et ceci aussi bien au niveau fédéral que dans une majorité des Etats fédérés, phénomène qui ne s'est jusqu'à présent, bien évidemment, jamais produit !

tier 1993 :5 ; Sabatier 1993 ; Bergeron, Surel & Valluy 1998 ; Clivaz 1998 :56-59 ; Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :145-150) :

1. Les phénomènes *d'apprentissage* entre coalitions advocatives. Il s'agit là des modalités de changements des politiques les plus fréquentes. Il s'agit d'une transformation progressive, et la plupart du temps relativement lente, des aspects secondaires (*secondary aspects*) du programme de la coalition - soit les aspects les moins normatifs et les moins conflictuels du système de croyances - suite à la confrontation de ces croyances aux données empiriques d'une part et aux croyances des coalitions concurrentes d'autre part. Ce « débat analytique » entre coalitions conserve toutefois un caractère instrumental dans la mesure où il met la plupart du temps en scène des usages stratégiques des connaissances scientifiques et des expertises par les différentes coalitions dans l'optique de renforcer la légitimité des croyances et des valeurs qu'elles défendent, ainsi que de manière à résister aux informations tendant à démontrer le contraire<sup>73</sup>.
2. Des changements *conjuncturels* affectant des éléments socio-économiques et/ou politiques externes au sous-système et fonctionnant comme des sortes de *chocs externes*. Des transformations (plus ou moins brutales) dans l'environnement national ou international du sous-système constituent une première série de facteurs conjuncturels externes d'ordre non cognitifs. De tels événements, tels que transformations importantes des conditions socio-économiques (récession, chômage, mouvements sociaux, catastrophes écologiques), changements dans la coalition gouvernementale, ou encore des changements importants dans des sous-systèmes voisins, ont d'autant plus de chances d'être à l'origine de changements majeurs au sein du sous-système en question qu'ils sont d'une grande ampleur et qu'ils ont un impact direct sur les problèmes et les enjeux spécifiques débattus en son sein, voire au sein de plusieurs sous-systèmes à la fois. L'hypothèse centrale développée par les auteurs concernant de tels types de changement du *policy core* consiste à considérer que de tels changements passent, soit par un remplacement de la coalition dominante qui a institué les bases du programme en vigueur, soit par l'imposition d'un changement de programme par une autorité politique de rang supérieur (la Confédération pour les cantons, le canton pour les communes).

Sabatier & Jenkins-Smith précisent (1999 :148) que, suite à un certain nombre de remarques faites par des collègues européens, il s'agirait de prendre en compte la variable du « degré de consensus » nécessaire pour instituer un changement majeur au sein d'une politique publique, celui-ci variant fortement selon les systèmes politiques :

« The range is (1) from less than a majority (in nondemocratic countries and in strong states such as France (Jobert & Muller 1987 :80-100) ; (2) to a bare majority (in Westminster systems like the UK and New Zealand) ; (3) to a supermajority (as in separation-of-power systems like the United States) ; (4) to a consensus (as in Switzerland and the Netherlands). The degree of consensus required is a function of basic constitutional structure and cultural norms. It clearly affects the constraints and the strategies of subsystem actors, as well as the probability that major policy change will actually occur. In fact, the degree of consensus required to institute a major policy change is so important that it should be added to the basic structural diagram of the ACF [cf. figure 4.4] ». (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 :148)

---

<sup>73</sup> Il existe des conditions facilitant ou, au contraire, rendant plus difficile et plus improbable, le déroulement de processus d'apprentissage (Jenkins-Smith & Sabatier 1993c :48-55) :

Un *degré de conflictualité intermédiaire*.

Un *niveau de complexité des problèmes relativement bas* et la *possibilité d'objectiver les modalités de traitement et de résolution du problème*.

Le déroulement des échanges argumentatifs entre coalitions au sein de *forums d'experts restreints et professionnalisés*.

3. Des changements *structurels* consistant en des modifications des paramètres stables de l'environnement physique ou du système social et politique fonctionnant comme des sortes de *bouleversements d'équilibres fondamentaux*. Les éléments structurels de l'environnement du sous-système constituent une sorte de cadre général influençant les processus de changement essentiellement par le fait qu'ils contribuent fortement à déterminer l'espace des possibles pour les différentes coalitions. Ainsi, des facteurs tels que les caractéristiques du problème, la structure de répartition des ressources naturelles, la structuration de la société et les valeurs socioculturelles fondamentales qui en découlent, ou encore les règles constitutionnelles en vigueur constituent moins des « causes » des changements, que des conditions cadres au sein desquelles ceux-ci se déroulent.

En résumé, alors que le premier type processus de changement (1) par apprentissage est d'ordre essentiellement cognitif et interne, les deux autres (2) et (3) résultent, toujours dans la logique de l'ACF, de facteurs non-cognitifs d'origine externe.

#### **4.2.4 Relecture de ces explications dans la perspective des RIRN et formulation des hypothèses**

Les principaux *points de convergence* entre le cadre de l'ACF et celui des RIRN sont les suivants :

- La prise en compte des politiques publiques, notamment celles à « incidences ressourcielles », comme éléments centraux de la régulation politique des problèmes environnementaux.
- L'établissement d'un lien relativement clair - même si celui-ci est au total plutôt ténu et limité, notamment en ce qui concerne sa capacité explicative des changements - entre le déroulement des processus de politiques publiques au sein des sous-systèmes d'une part, et les caractéristiques de l'environnement physique des problèmes à traiter par la politique, de même que les caractéristiques de la distribution sociale des droits d'accès et d'usages des ressources naturelles d'autre part.
- Tout comme le cadre des RIRN, l'ACF insiste sur la nécessité de développer une conceptualisation qui permette de rendre raison du caractère fondamentalement « *multilevel* » des processus de politiques publiques. Les deux approches insistent donc sur la nécessité de transcender - et en même temps de penser la relation entre - les différents niveaux (institutionnels) de régulation des usages des ressources naturelles, c'est-à-dire également d'imbriquer en quelque sorte ces différents niveaux d'analyse. Dans les deux cas, cette intégration dans l'analyse des différents niveaux institutionnels contribue à élargir sensiblement le nombre d'acteurs pris en compte dans l'analyse et force à s'interroger sur les dynamiques relationnelles existant (ou non) entre des acteurs situés à différents niveaux institutionnels et agissant dans des périmètres, c'est-à-dire à des échelles d'analyse, souvent très distincts.

A l'opposé, les principales *divergences* entre les deux cadres d'analyse portent sur les aspects suivants :

- L'ACF reste essentiellement un cadre d'analyse de politiques publiques focalisant son attention et ses intentions explicatives sur chacune des différentes politiques publiques participant du *policy design* d'un régime. En conséquence, le statut explicatif des droits de propriété reste très limité, aussi bien en ce qui concerne les effets de cette variable sur les comportements des groupes cibles des politiques en question (et, partant

sur l'état de la ressource elle-même), qu'en ce qui concerne les ressorts des changements de politiques. Ainsi, les caractéristiques physiques des problèmes à traiter (par ex. sur- ou sous-exploitation d'une ressource), ainsi que la structure de distribution des titres de propriété ou des droits d'usage au sein de la société restent, dans la logique de l'ACF, des variables secondaires, externes ou contextuelles, dont le rôle n'est jamais considéré comme central dans l'explication des changements de politiques. Par ailleurs, ces variables ne sont jamais envisagées dans une perspective totalement dynamique, c'est-à-dire non seulement comme susceptibles de peser sur les processus de politiques, mais également d'être influencées en retour par les processus de politique publique, voire de constituer un enjeu central des luttes politiques au sein d'un ou de plusieurs sous-système de politique publique particuliers.

- Contrairement aux RIRN, l'ACF conserve une perspective très sectorielle et n'agrège pas les différentes politiques de protection et d'exploitation au sein d'une catégorie analytique plus large ou englobante telle que celle de *policy design*. Ce qui a pour conséquence que les processus de régulation analysés ne concernent pas une ressource dans son intégralité, comme dans le cas des RIRN, mais un seul, ou un nombre très limité d'usages ou de B&S d'une ressource. De même, si la question de l'existence d'éventuelles relations d'influences réciproques entre les différentes politiques est susceptible d'être posée par l'ACF, ce dernier ne va pas jusqu'à envisager la question de la cohérence interne du *policy design*, soit la question de l'articulation de l'ensemble des différentes politiques d'exploitation et de protection ayant un impact sur une même ressource.
- Finalement, l'ACF, contrairement au cadre des régimes, s'intéresse avant tout à l'analyse des processus de changement incrémentaux par apprentissage. L'explication des processus de changement de grande ampleur, tels que des changements de « paradigmes » ou de « régimes », ne représente pas vraiment le coeur des préoccupations théoriques du cadre d'analyse, et ceci même si un certain nombre d'hypothèses ont tout de même été formulées dans ce sens.

Le tableau 4.2 qui suit présente de manière synthétique les quatre principales hypothèses de changements dérivées du cadre de l'ACF susceptibles d'avoir une certaine pertinence dans la perspective de l'explication des changements de régimes institutionnels.

**Tableau 4.2 : Synthèse des trois hypothèses d'explication du changement dérivées du cadre de l'ACF**

Niveau de changement	Nature / localisation	Processus de changement	Hypothèses
Secondary Aspects	Facteurs cognitifs internes au sous-système	Apprentissage	1. Le déroulement d'un processus d'apprentissage entre coalitions au sein d'un sous-système de politiques publiques dépend : (1) de l'existence d'un niveau moyen de conflictualité entre les coalitions, (2) d'un niveau de complexité du problème peu élevé et connaissant des solutions techniques, (3) la présence de forums d'experts restreints et professionnalisés.
Policy core	Facteurs non-cognitifs externes au sous-système	Chocs externes menant à un changement de la coalition dominante	2. Le noyau d'un programme gouvernemental ( <i>policy core</i> ) au sein d'une juridiction ne sera pas significativement modifié tant que la coalition qui l'a institué reste au pouvoir au sein de cette juridiction - excepté si le changement est imposé par une juridiction hiérarchiquement supérieure.
		Bouleversements d'équilibres fondamentaux	3. Changer les attributs du noyau central d'un programme d'action gouvernementale requiert à la fois : (1) des perturbations externes au sous-système significatives (transformation des conditions socio-économiques, changement de la coalition gouvernementale dans la juridiction concernée ou encore impacts provoqués par des décisions prises dans d'autres sous-systèmes) et (2) une exploitation habile de ces opportunités par la coalition minoritaire au sein du sous-système.
Sous-système	Jeux cognitifs et politiques sur la définition même des frontières du sous système	(1) Eclatement ou scission d'un sous-système constitué  (2) Emergence d'un nouveau problème	4. Un changement ou l'émergence d'une nouvelle politique peuvent également résulter de la <i>formation d'un nouveau sous-système</i> . Il existe essentiellement deux scénarios menant à un tel phénomène : (1) un scénario <i>d'éclatement d'un ou de plusieurs sous-systèmes existants</i> suite au départ d'un certain nombre d'acteurs insatisfaits de la non prise en compte de leurs problèmes spécifiques. Un tel scénario présuppose cependant la capacité des acteurs sécessionnistes à imposer leur définition du problème au sein de l'agenda politique. Si tel est le cas, on assiste à la création d'un nouveau sous-système par des coalitions déjà clairement différenciées. Un second scénario (2) consiste dans <i>l'émergence d'un nouveau problème</i> ou d'une <i>nouvelle conceptualisation</i> d'une situation déjà existante progressivement définie comme problématique. Le sous-système en voie de formation est caractérisé par une plus grande fluidité des coalitions, voire même des <i>policy cores</i> , que dans le scénario précédent.



### 4.3 LES REFERENTIELS DE POLITIQUES PUBLIQUES

L'approche par les référentiels de politique publique procède d'une conception de l'analyse des politiques publiques très différente des approches de la *policy science* anglo-saxonne, et notamment américaine. Contrairement à ces dernières, qui - dans une logique de fondation d'une discipline académique, en même temps que d'un secteur professionnel, autonomes - découpent et autonomisent l'analyse des processus de politiques publiques de leur environnement politique et étatique, la conceptualisation de ces mêmes phénomènes résulte, dans le cas de l'approche par les référentiels, d'une problématique de recherche beaucoup plus large comprenant l'analyse du rôle de l'Etat dans le cadre d'un régime politique donné (en l'occurrence français).

Dans la conceptualisation développée par Bruno Jobert et Pierre Muller (cf. pour une première version du cadre d'analyse Jobert & Muller 1987), les politiques publiques sont envisagées comme un des éléments, certes important, mais certainement pas unique et autonome, du fonctionnement d'un régime politique envisagé dans son intégralité. Elles sont donc considérées comme un moment de la lutte politique globale. Les politiques publiques sont également envisagées comme un moment particulier de l'évolution historique des modes de *régulation* et de *légitimation* de l'Etat, respectivement de l'évolution des relations et des tensions existant entre ces deux dimensions constitutives des phénomènes politiques dans les sociétés démocratiques occidentales. L'analyse des politiques publiques est dès lors envisagée comme une contribution à l'analyse de l'Etat, de son rôle de régulation au sein de la société, de son fonctionnement et, surtout des modalités de son action.

L'émergence du cadre conceptuel des référentiels résulte d'une double insatisfaction par rapport aux courants d'analyse dominants à la fin des années 1970 dans les sciences sociales et politiques européennes (Jobert 1995). A l'inverse des conceptions monolithiques de l'Etat développées par les marxistes structuralistes (les « appareils d'Etat » de Poulantzas et Althusser), Jobert et Muller partagent le constat des sociologues des organisations (notamment Crozier) selon lequel les Etats contemporains se présentent sous une forme éclatée et ne constituent pas des organisations politiques homogènes, mais au contraire hétérogènes et fragmentées, composées de différents segments très souvent en rivalité au sujet de la définition de leurs sphères respectives de régulation ou d'influence. Cependant, contrairement à la cécité dont font preuve les sociologues en ce qui concerne les impacts et les spécificités des processus proprement politiques, ils insistent sur la capacité des acteurs politiques, en lutte au sein de l'espace politique, à recréer de la cohérence entre les différents secteurs ou segments de la société. C'est d'ailleurs, selon eux, l'une des fonctions principales des politiques publiques – ce qu'ils appellent la « médiation sociale » - que de recréer de la cohérence entre les différents secteurs de la société, dont le fonctionnement partiellement autonome produit effectivement des désajustements entre eux.

Il découle de cette conception du rôle des politiques publiques au sein d'un régime politique que l'on ne peut pas comprendre le déroulement des processus de politiques publiques indépendamment de l'environnement sociopolitique au sein desquelles ils prennent place. Les processus de politiques publiques sont en effet fortement structurés – de même qu'ils ont pour objectif de les restructurer en retour - par l'état de la structuration de la société, ainsi que par l'histoire des luttes politiques entre les différents groupes sociaux<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> On peut ainsi interpréter la définition de l'institution de la *propriété*, ainsi que la structure de la distribution sociale de cette dernière au sein de la société comme une forme de manifestation objectivée des rapports de force entre groupes sociaux à un moment donné du temps.

### 4.3.1 Le concept de référentiel de politiques publiques (RPP)

Le développement de la conceptualisation en termes de référentiels de politiques publiques part de *deux constats*.

Le premier renvoie à l'existence d'un processus historique (depuis plus d'un siècle) de la différenciation des sociétés occidentales contemporaines en secteurs d'activités résultant du phénomène de la division du travail social décrit par Durkheim (1996), puis plus tard, par Talcot Parsons. En conséquence, on observe également un phénomène de sectorisation des activités de l'Etat au travers du développement de politiques publiques découpant le réel en « tranches » autour d'un problème ou d'une configuration d'activités sociales spécifiques, bien que le plus souvent en interdépendance les unes avec les autres (secteurs des transports, de la santé, agricole, etc.).

Par *secteur*, Jobert et Muller (1987) désignent un phénomène d'assemblage de rôles sociaux organisés autour d'une logique d'activités en général professionnelles. Les secteurs ne constituent pas des entités aux frontières précisément délimitées et immuables : leurs configurations varient dans le temps et l'on peut observer de nombreux phénomènes de superposition ou d'intersection. En effet, dans la mesure où les différentes logiques d'activités professionnelles sont non seulement autonomes mais également interdépendantes, il est fréquent que certains rôles sociaux participent de plusieurs secteurs d'activités à la fois. La société peut donc être conceptualisée sous la forme d'un enchevêtrement de secteurs qui se recoupent et se superposent partiellement.

Mais, ces secteurs n'existent pas tels quels dans la réalité et sont avant tout des systèmes abstraits reconstruits par l'analyste : suivant la problématique choisie et la perspective analytique développée, les systèmes de rôles sociaux seront découpés différemment et les frontières des secteurs en seront modifiées.

On peut distinguer deux logiques principales de découpage de la société en secteurs:

- La logique *professionnelle*: il s'agit d'un découpage de la vie sociale résultant des phénomènes de spécialisation professionnelle et d'émergence d'une expertise propre à un secteur. Ces deux processus de professionnalisation et d'expertise s'accompagnent d'une définition des règles d'excellence professionnelle au sein du secteur, règles qui contribuent également à définir les critères de hiérarchisation, ainsi que d'exclusion. On le voit, tout processus de définition des frontières d'un secteur est indissociable de l'élaboration d'une définition de *l'identité professionnelle* de ce secteur. Cette logique du découpage professionnel passe par la constitution d'un phénomène de *leadership sectoriel*, dans la mesure où l'on assiste à un phénomène de captation, par un groupe social qui devient dominant, de la capacité de définir l'identité du secteur, son image, sa fonction, les produits ou les prestations qu'il est censé fournir à la société, etc.
- la logique *administrative*: lorsque l'administration prend en charge un domaine de la société, elle développe à son tour une stratégie d'expertise, certaines catégories de fonctionnaires se définissant comme des spécialistes du domaine en question. Cette logique d'expertise administrative est également (comme la logique professionnelle) conflictuelle, plusieurs logiques administratives pouvant se concurrencer et se disputer la maîtrise de la politique concernée.

Il existe cependant des domaines *qui ne sont pas ou peu constitués en secteurs*. La montagne en est un, la définition d'une « politique de la montagne » (cf. pour une analyse du cas français Gerbaux 1994) étant souvent l'objet d'une concurrence entre différentes administrations ou politiques sectorielles (agriculture, tourisme, aménagement du territoire, développement régional, etc.) défendant chacune une conception spécifique de ce que devrait être la gestion des régions de montagne.

Jobert & Muller (1987 :60-61) identifient trois conditions essentielles pour que se mette en place une politique sectorielle:

- L'émergence d'un *leadership professionnel*, soit la prise de direction du secteur par un groupe dominant capable d'imposer son hégémonie sur la définition de l'identité collective du secteur.
- L'émergence d'une forme de *leadership* parallèle dans le domaine de *l'expertise administrative*, soit la capacité d'un acteur administratif à revendiquer avec succès le monopole de l'expertise légitime.
- Il faut que les deux formes de *leadership* concordent suffisamment pour que s'enclenche un processus « d'interférence positive » entre l'administration et le secteur professionnel.

Le second constat duquel part le cadre d'analyse des RPP est que, contrairement aux idées reçues, l'une des fonctions majeures de l'action publique ne consiste pas uniquement à résoudre des problèmes sociaux ou techniques spécifiques, mais renvoie à une fonction beaucoup plus fondamentale qui est celle du maintien de la cohésion sociale entre les différents secteurs. Ainsi, selon Jobert et Muller, mettre en place une politique publique sectorielle revient en premier lieu à « prendre en charge » les relations entre le secteur et la société globale. C'est ce qu'ils désignent sous le terme de « rapport global-sectoriel » (RGS). Ainsi, l'objet et la raison d'être d'une politique sectorielle, c'est précisément la gestion des décalages ou des distorsions qui apparaissent entre la reproduction d'un secteur et la reproduction de la société elle-même. En effet, pour que le monde social fonctionne le moins mal possible (i.e. qu'il ne se disloque pas) l'action publique a pour tâche essentielle d'articuler les secteurs entre eux, ainsi que par rapport à la société dans son entier.

Ces décalages ou distorsions trouvent leur origine dans trois phénomènes principaux (Jobert & Muller 1987 :54-55):

- Des *divergences d'intérêts entre secteur et société*. Lorsque les activités d'un secteur produisent des externalités négatives entrant en contradiction avec les intérêts d'autres secteurs, voire avec ceux de la société globale, il y a toutes les chances pour que l'on assiste à un processus de réajustement de ce rapport entre global et sectoriel sous la forme d'une rehiérarchisation des intérêts, cette dernière se manifestant au travers d'une réorganisation au sein du secteur.
- Des *divergences dans la temporalité ou le rythme de reproduction de tel secteur* par rapport aux autres secteurs ou par rapport à la société dans son ensemble. L'exemple typique est ici celui du secteur agricole qui, suite à une très longue hégémonie, soit d'un groupe professionnel (c'est le cas de la France, cf. Maresca 1983), soit d'une administration (c'est le cas de la Suisse avec l'OFAG) très longtemps dominant(e), s'est trouvé dans l'incapacité de se réformer, ce qui a débouché sur une situation de décalage important avec les logiques d'évolution des autres secteurs, ainsi qu'avec celles de la société globale.
- Un *décalage entre les leaderships sectoriels et le système d'hégémonie dans la société globale*. Dans les cas de modifications plus ou moins importantes des valeurs sociales et politiques, ou encore des principes et des priorités de la politique économique nationale, il arrive que certains secteurs se transforment plus rapidement que d'autres, de manière à se conformer aux changements politiques ou sociaux globaux. Les secteurs s'adaptant le moins rapidement se retrouvent rapidement en situation de décalage.

Le concept de « société globale » qui est mobilisé ici est encore plus difficile à définir que le concept de secteur. Pour les deux auteurs, il est cependant clair que la société globale ne peut

être définie de manière positiviste comme une « entité objective qui imposerait de manière naturelle ses règles de cohérence à l'ensemble des acteurs sociaux ». Ils proposent au contraire une définition relationnelle et interactionniste insistant sur l'importance des phénomènes de rapports de force (matériels et symboliques) et les processus de légitimation, considérés comme constitutifs d'un ordre social légitime et stable :

« (...) la société globale n'existe pas en dehors des actions collectives qui donnent un sens à son fonctionnement. Cela veut dire que, tout comme le secteur n'existe qu'en référence à une situation de leadership, la société ne se reproduit qu'à travers un système d'hégémonie, c'est-à-dire un mécanisme de légitimation de l'ordre social et des élites dirigeantes.

Cette notion d'« hégémonie » n'est pas utilisée ici au hasard. En effet, à la différence de celle de domination, l'hégémonie correspond à la situation où une élite fait accepter ou reconnaître sa capacité à diriger un ensemble social et donc à définir, pour le compte de l'ensemble des acteurs, les objectifs de la société. C'est ce que Gramsci, qui est à l'origine de ce concept, appelle le « consentement ». Le rôle global de cette élite, indépendamment de ses intérêts sectoriels ou corporatifs, est donc de contribuer à définir la manière dont une société se représente sa place dans le monde, ses valeurs fondamentales et les buts qu'elle s'assigne.

Les modalités selon lesquelles est élaboré ce que l'on appellera plus loin « référentiel global » sont évidemment variables d'une situation à l'autre. Disons simplement qu'elles constituent toujours des stratégies d'alliances et de domination d'une part, et des processus d'élaboration intellectuelle (création de la vision du monde proprement dite) d'autre part. (...)

L'appréhension du niveau de la société globale est donc similaire à celle du niveau des secteurs : les rapports d'hégémonie ou de leadership y sont toujours présents, mais ils ne déterminent jamais en totalité ni de façon directe les modalités de la reproduction. De ce fait, les « exigences » globales qui sont l'un des pôles à partir desquels vont se construire les problèmes sectoriels relèvent à la fois de la nécessité et de l'incertitude, parce que les contraintes qui pèsent sur l'action collective ne produisent leurs effets qu'à travers un travail d'interprétation et d'élaboration intellectuelle qui leur donne sens. » (Jobert & Muller 1987 :62-63)

Le travail politique d'articulation entre la logique globale (de reproduction de la société dans son ensemble) et les logiques sectorielles (reproduction du leadership au sein du secteur) comporte, comme tout phénomène social d'ailleurs, une double dimension à la fois *matérielle* et *idéelle* ou « *représentationnelle* ». Le point essentiel de l'argument est ici que ce travail d'articulation passe autant par des interventions de *régulations* affectant directement les comportements des acteurs, que par une opération « idéologique » de redéfinition des schèmes mentaux et des représentations sociales des groupes au sein du secteur. C'est en effet par la transformation des « systèmes d'idées » que se déroulent ces processus répétés de réajustement et de mise en cohérence des secteurs entre eux, processus contribuant à la *légitimation* de l'ordre social et politique en vigueur au sein du régime politique. L'idée centrale est ici que les changements de comportements des individus au sein d'un secteur particulier passent avant tout par une transformation des représentations sociales concernant le rôle et le fonctionnement du secteur au sein de la société ; ou, mieux encore, que ces deux dimensions, (changement des) représentations collectives et (changement des) comportements effectifs, ont tendance à ne constituer qu'un seul et même processus dans la mesure où ils touchent à la redéfinition de *l'identité collective* des individus et des groupes au sein du secteur.

C'est de cet intense travail intellectuel de (re)construction de la cohérence sociale entre les secteurs par l'intermédiaire de l'élaboration et l'imposition de « systèmes d'idées », que les auteurs entendent rendre compte au travers du concept de « référentiel de politique publique » :

« Le référentiel d'une politique est la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société. » (Jobert & Muller 1987 :63)

Le concept de référentiel peut se décomposer en trois éléments :

1. Le *référentiel global* (RG). C'est une image sociale, une représentation globale, de toute la société autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles.

« Il est formé d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que d'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites. A ce titre, il définit la représentation qu'une société de fait de son rapport au monde à un moment donné » (Muller 1990 :47)

Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une image très cohérente et rationnelle, même si le RG tend aujourd'hui à s'organiser autour d'une vision "scientifique" (économique) de la société. Le RG balise un champ au sein duquel s'organisent les conflits et les affrontements pour l'imposition d'une définition reconnue comme légitime de l'organisation de la société. Il définit ainsi également la conception que l'on se fait du rôle de l'Etat et de ses relations avec les différents groupes sociaux composant la société, ainsi que celles qu'il entretient avec les groupes de pression.

Il existe donc une forte relation entre la mise en place d'un nouveau système global de normes et l'émergence de nouveaux rapports de domination dans la société. D'où la nécessité de recourir à la notion d'« hégémonie » pour étudier la mise en place d'un nouveau RG.

2. Le *référentiel sectoriel* (RS) d'une politique. C'est l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession. Le RS correspond à la représentation que le groupe dominant se fait de la place et du rôle du secteur au sein de la division du travail social à l'échelle de la société dans son entier. Il n'est ni complètement rationnel (il correspond à la perception qu'ont les groupes dominant le secteur), ni complètement arbitraire (l'organisation du leadership par le groupe dominant relève d'un travail de construction d'une hégémonie qui tient compte des groupes qui composent le secteur). Ainsi, souvent, la structure même du référentiel reflétera un compromis entre les différentes élites en compétition au sein du secteur; d'où l'efficacité de certaines "idéologies molles", dont la plasticité même permet d'agrèger des représentations et des images concurrentes<sup>75</sup>.

Il existe un lien fondamental entre processus d'élaboration et d'imposition d'un référentiel sectoriel et la définition des limites ou des frontières d'un secteur. L'évolution des luttes entre différents référentiels au sein d'un secteur dépend fortement de leur adéquation, de leur proximité, respectives aux éléments, ou aux conditions socio-économiques, momentanément dominants au sein du référentiel global.

3. Les *éléments d'intégration du sectoriel dans le global*. Ce sont des normes qui articulent ou qui intègrent les deux niveaux de référentiel définis ci-dessus. Ces normes prennent souvent la forme de la définition de "nécessités" ou d'obligation impératives pour le secteur. Ces normes concrétisent l'opération d'encastrement du référentiel sectoriel dans le référentiel global et constituent en cela une étape décisive de la mise en place d'une nouvelle politique. Ces processus de transformation donnent souvent lieu à des alliances entre une fraction de l'élite globale et certaines élites sectorielles.

On peut distinguer, techniquement, quatre niveaux de perception du monde au sein d'un référentiel :

« Les *valeurs* sont les représentations les plus fondamentales (le *deep core* de Sabatier) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique. Le

---

<sup>75</sup> Cf. par exemple une idée comme celle de "développement durable".

débat actuel équité vs égalité est typiquement un débat au niveau de valeurs, comme pouvaient l'être les débats sur la croissance ou sur le rôle de la paysannerie.

Les *normes* définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : « l'agriculture doit se moderniser » ; « il faut satisfaire les besoins du marché » ; « il faut diminuer le coût des dépenses de santé » ; (...).

Les *algorithmes* sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si...alors » : « si le gouvernement laisse filer la monnaie, alors les entreprises gagneront en compétitivité » ; « si je cède au chantage des preneurs d'otages, alors ils recommenceront » ; (...).

L'importance des *images*, enfin, ne doit en aucun cas être sous-estimée. En effet, les images (« le jeune agriculteur dynamique et modernisé » ; « Airbus plus fort que Boeing » ; « le terroriste barbu » ; (...)) sont de remarquables vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles *font sens* immédiatement sans passer par un long détour discursif. De ce point de vue, elles constituent un élément central du référentiel" » (Muller 1995 :158-159).

On remarquera la très grande proximité entre cette liste des composants d'un référentiel et celle des systèmes de croyances (*belief systems*) dans le cadre de l'ACF (cf. section 3.3.2).

Le concept de référentiel se caractérise par sa focalisation sur les enjeux identitaires liés à la régulation par les politiques publiques<sup>76</sup>. Ce qui veut dire que le processus d'élaboration d'une politique publique constitue à la fois un processus de construction d'un nouveau mode d'action publique au sein d'un secteur, ou à propos d'un problème et, dans le même temps, un processus par lequel un groupe social va se repositionner dans la division du travail. Le référentiel ne constitue donc pas une simple ressource « externe » manipulable à volonté par les groupes en concurrence mais représente une composante fondamentale de l'identité collective des individus et des groupes au sein de la société.

Dans le langage de Jobert et Muller, le processus d'élaboration et d'imposition d'un (nouveau) référentiel au sein d'un secteur s'appelle la « médiation ». Et les acteurs qui contribuent à sa réalisation sont des « médiateurs ».

Les *médiateurs* sont les agents qui élaborent le référentiel d'une politique publique. Cette fonction d'élaboration consiste en une double opération.

Leur première tâche consiste à « décoder le rapport global-sectoriel », c'est-à-dire, à produire des connaissances permettant de rendre intelligible aux acteurs agissant dans le secteur la structure des relations dans lesquelles se trouve pris le secteur.

Parallèlement à cette activité cognitive, les médiateurs fonctionnent également comme des producteurs de normes, en ce qu'ils « recodent ce rapport global-sectoriel » en définissant ou rehiérarchisant les normes et en définissant des critères d'interventions politiques susceptibles d'agir sur le réel:

« En d'autres termes, il s'agit [*i.e. la médiation*] d'une sorte d'opération d'alchimie idéologique à travers laquelle un acteur social va transformer une réalité socio-économique relativement opaque en un programme d'action cohérent. (...)

Au-delà des débats techniques, le rôle des médiateurs consiste à élaborer un nouveau projet socio-culturel qui vient conforter le nouveau champ normatif.

Et c'est bien ici que l'on retrouve la question de la hiérarchie des normes : la fonction du projet socioculturel est précisément de donner aux différentes normes du référentiel leur poids respectif. Ces dernières sont donc hiérarchisées et ordonnées en fonction de leur place dans le projet. Une politique peut-être pluri-normative et contradictoire, tout en étant globalement orientée dans un sens déterminé : toutes les normes n'ont pas le même poids, ni la même position hiérarchique. Dans cette perspective, le rôle des médiateurs consiste à modifier et à légitimer une nouvelle hiérarchie des normes qui souvent préexistent à la mise en place d'une nouvelle politique. » (Jobert & Muller 1987 :71-72)

---

<sup>76</sup> Pierre Muller insiste sur le fait que c'est précisément cette dimension identitaire qui lui paraît manquer souvent dans les approches qui mettent en avant le « rôle des idées » dans l'action publique.

On notera encore que, de même que la médiation correspond à une (re)définition de l'identité collective du ou des groupes sociaux agissant au sein d'un secteur, de même correspond-elle également à un phénomène de *construction de leurs intérêts par ces mêmes groupes sociaux* (Muller 1995 :164-165 ; Offerle 1994). C'est en effet l'une des caractéristiques du concept de référentiel que de ne pas faire de distinction ontologique entre « intérêts » et « idées », comme le font la plupart des autres cadres d'analyses des politiques publiques traitant de la question du « rôle des idées » (cf. pour une présentation et une discussion critique de ces différentes approches Braun 1998 ; Braun & Busch 1999 ; Nahrath 1999).

A cette première dimension inséparablement cognitive et normative du travail des médiateurs, il convient d'en ajouter une seconde consistant dans le travail proprement politique de construction du leadership sectoriel, c'est-à-dire la *prise de pouvoir* et l'imposition d'une hégémonie au sein du secteur. Ainsi,

« la construction d'un nouveau référentiel n'est pas un processus purement « idéologique » sans rapports avec le concret des relations sociales. Au contraire, l'expérience montre qu'il s'agit d'une démarche intellectuelle en actes. Cela signifie que c'est à travers des combats, des luttes sociales, des conflits de pouvoir que s'impose peu à peu une nouvelle vision du monde: c'est la pratique des concepts qui crée et diffuse les concepts. Le processus de création d'une vision du monde, comme l'a bien montré Gramsci, n'est donc pas un procès de type scientifique ou intellectuel au sens traditionnel du terme. C'est un processus social, collectif, même si toujours certains individus ou acteurs émergent et formalisent plus particulièrement la nouvelle idéologie. (...)

Le travail des médiateurs est donc lié aux processus hégémoniques dans la société, dans la mesure où l'élaboration d'un nouveau référentiel se fait toujours au profit d'une nouvelle couche ou catégorie sociale et à travers des luttes souvent difficiles. » (Jobert & Muller 1987 :74-76)

Cette même idée, centrale, est exprimée d'une autre manière par Pierre Muller lors d'une réflexion plus tardive sur le cadre d'analyse des référentiels :

« Il y a une sorte de relation circulaire entre le processus de construction du sens et le processus de prise de pouvoir : c'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme. On retrouve dans cette étude du processus de médiation, les analyses de Gramsci sur les intellectuels qu'il définit comme le groupe capable d'élaborer la vision qu'un groupe social se fait de sa place dans le monde et d'exprimer la relation d'hégémonie de ce groupe par rapport aux autres groupes.

Pour toutes ces raisons, il est impossible d'étudier la construction d'un référentiel sans analyser précisément les caractéristiques du groupe qui réalise cette opération, ses stratégies et son positionnement au sein d'un champ du pouvoir. Réciproquement, je crois qu'il n'existe pas de relation de pouvoir qui ne soit pas médiatisée par une production de sens. » (Muller 1995 :165)

Ceci dit, le processus de médiation n'est en aucun cas le fait des seules élites :

« La production de sens n'est en aucun cas réservée aux intellectuels –en tout cas aux intellectuels professionnels au sens classique du terme. La production du référentiel passe tout autant par des actes *qui font sens* que par des discours construits. (...) Ainsi, le processus de médiation constitue précisément le mécanisme -un peu mystérieux- par lequel s'articulent et sont mis en sens les actes les plus quotidiens et la construction d'une politique. (...) Evidemment, dans ce processus, les élites professionnelles, administratives ou politiques vont jouer un rôle plus visible, mais qui n'a aucune signification si on le détache des milliers d'actes porteurs de sens d' "en bas" ». (Muller 1995 :161-162)

On peut opérer une distinction (plus analytique qu'empirique) entre deux grands types de médiateurs (Jobert & Muller 1987 :76):

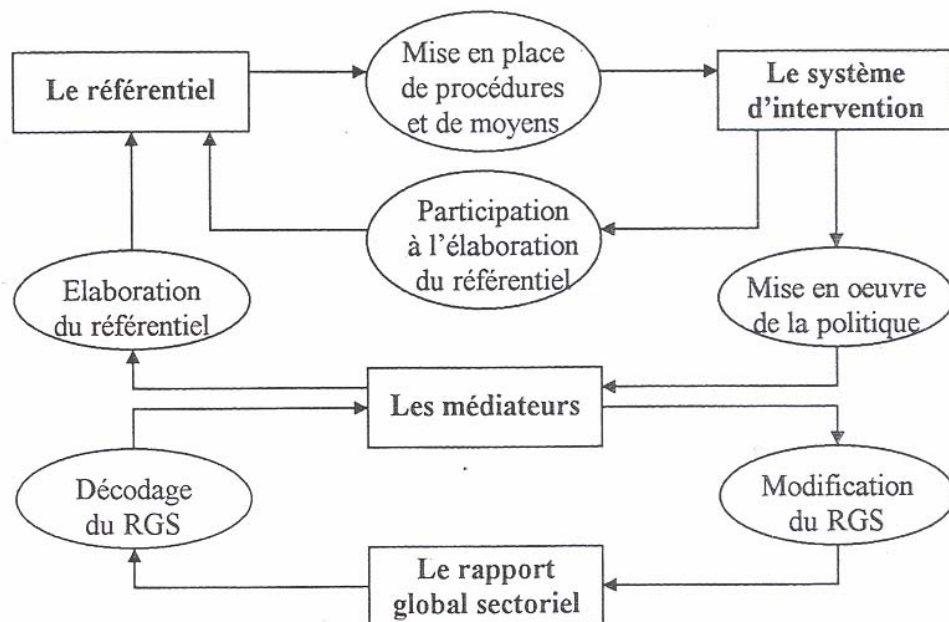
- Les *élites dirigeantes* qui élaborent le *référentiel global*. Les élites dirigeantes - qui se composent des membres du Gouvernement, des hauts fonctionnaires et des chefs de l'administration centrale, des hommes politiques d'envergure nationale et des présidents des principaux partis politiques, des dirigeants des grandes entreprises (publiques ou privées), des secrétaires des grands syndicats, des journalistes influents, voire de certains intellectuels, scientifiques et experts , etc. – élaborent des représentations et des images de référence en fonction desquelles les différents groupes sociaux vont se positionner et déterminer leurs stratégies et leurs actions. L'élite définit ainsi la façon dont la société voit son avenir et la manière dont elle va agir sur elle-même *via* les politiques publiques.
- Les *opérateurs sectoriels*, qui, dans le cadre du processus de médiation que l'on vient de présenter, élaborent les différents *référentiels sectoriels*.

En pratique, la limite est floue entre l'élite globale et les opérateurs sectoriels, ces derniers participant aussi, au travers de leur action au sein de leur secteur respectif, à l'élaboration du nouveau projet sociétal. Le processus de création de nouvelles images de référence est donc aussi un processus de médiation entre des intérêts sectoriels, plus ou moins antagonistes ou concurrents. Cela dit, ce qui fait l'importance des opérateurs sectoriels au sein d'un tel processus, c'est leur capacité à dépasser, au moins pour un temps, le simple cadre de la reproduction du secteur et la seule défense des intérêts corporatifs et à prendre en compte les données du « rapport global-sectoriel ».

Le processus d'élaboration et de transformation des référentiels est généralement représenté sous la forme du schéma qui suit :

**Figure 4.4 : fonctionnement d'une politique sectorielle selon l'approche des référentiels de politiques publiques**

Figure 3: Fonctionnement d'une politique sectorielle



Source: Jobert et Muller 1987:53



Cette visualisation du « fonctionnement d'une politique publique » a pour avantage de montrer la place centrale des médiateurs dans un tel processus.

Ce sont eux qui produisent la connaissance et les normes ou les images de référence (nouvelles) en fonction desquelles sont ensuite définis les critères d'intervention de l'Etat et les objectifs de la politique (partie inférieure du graphique).

La concrétisation de ce travail inséparablement cognitif et normatif résulte dans l'élaboration ou la transformation du référentiel dominant d'une politique. Ce référentiel préstructure ou désigne les procédures et les moyens qui seront mis en œuvre dans le cadre de la politique, mise en œuvre qui, en principe, contribuera à renforcer la position de leadership dans le secteur du groupe dont sont issus les médiateurs (partie supérieure du graphique).

#### 4.3.2 Les explications du changement de politiques publiques selon les RPP

La première question qui se pose au vu de la description de l'approche faite ci-dessus est celle de la *portée de son espace de validité*. Il a en effet été fréquemment reproché à l'approche par les RPP de focaliser sur les politiques dites « sectorielles » - par opposition à des politiques dont les logiques seraient plus territoriales que professionnelles, comme par exemple l'aménagement du territoire – sous prétexte que les premières allaient inévitablement remplacer les secondes. Si donc la validité de la conceptualisation en termes de RPP se limitait aux seules politiques sectorielles et que, selon une définition très limitative de ce type de politiques, la politique publique d'aménagement du territoire devait être considérée comme ne faisant pas partie du corpus de politiques analysables à l'aide du concept de référentiel, il conviendrait évidemment de s'interroger sur la pertinence du choix de retenir cette approche pour expliquer le dernier changement de régime en date de la régulation des usages du sol, processus renvoyant à une logique d'action pour le moins dominée par la logique de la territorialité.

Je pense pour ma part qu'une telle argumentation n'est pas valable, et ceci pour deux raisons au moins :

- Comme on le verra plus loin, au fil de la description empirique du processus de changement de régime du sol en Suisse entre les années 1960 et 1980, la politique d'aménagement du territoire constitue un exemple de politique aussi bien *territoriale* que *sectorielle*. Ceci, dans la mesure où il s'agit en réalité d'une « politique sectorielle » (c'est-à-dire régulant une configuration de rôles sociaux découlant d'un processus de spécialisation professionnelle et administrative autour de la question de la planification et de l'aménagement des usages du sol) ayant pour objectif la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques à incidences spatiales.

L'interprétation que je fais ici de la politique de l'aménagement du territoire comme constituant une politique mixte - à la fois territoriale et sectorielle - se trouve par exemple confirmée par le recours de P. Muller, dans une logique similaire, à l'exemple des politiques de l'environnement (autre exemple de « politiques sectorielles » à incidences territoriales) pour illustrer la dimension cognitive et idéelle (ou idéologique) des processus de politiques publiques :

« Mais c'est probablement dans le cas des politiques de l'environnement que ce processus de production de sens est le plus directement visible parce que ces politiques définissent de manière explicite notre rapport au monde, à la nature, à la faune et à la flore (à la nature « sauvage »), à l'aménagement, bref, le rapport de l'homme au monde et à lui-même » (Muller 1995 :157)

- Le constat suggéré ici du caractère parfois peu pertinent d'une distinction aussi stricte entre politiques sectorielles et territoriales a également fait son chemin auprès des

deux promoteurs de l'approche (cette évolution étant toutefois probablement plus perceptible dans les travaux de P. Muller que de B. Jobert) ; ceci suite à la « (re)découverte » des phénomènes de (re)territorialisation des politiques publiques, notamment dans le contexte du développement des politiques européennes (Muller 1985, 1990, 1992 ; Faure 1995 ; Muller & Faure 1992). C'est ainsi que, devant la difficulté existant dans certains cas d'identifier clairement les frontières ou même la présence de logiques proprement sectorielles, le concept de secteur a été progressivement assoupli de telle manière qu'il ne désigne plus seulement un *état* (le secteur), mais également une *tendance* (la sectorisation).

Par ailleurs, au cours du processus de sa consécration et de sa « routinisation », au travers notamment de son entrée dans les manuels ou les textbooks, la conceptualisation en termes de RPP a gagné en généralité se détachant progressivement de sa définition originelle strictement sectorielle.

Comme le font remarquer Sabatier et Schlager (2000 :223-224), le cadre d'analyse des RPP, s'il a déjà produit un nombre considérable de recherches et de connaissances empiriques, n'a pas encore formulé d'hypothèses explicites et falsifiables en ce qui concerne l'explication des changements au sein des processus d'action publique. Il y a donc pour le chercheur qui entend mobiliser l'appareil conceptuel des référentiels, un effort d'interprétation à faire. C'est l'objet des paragraphes qui suivent.

J'ai repéré essentiellement *deux modalités d'explication du changement génératrices d'hypothèses* dans l'approche par les RPP : (1) la médiation comme tentative de reconstruction de la cohérence entre le global et le sectoriel et (2) la crise de la régulation sectorielle.

#### **4.3.3 Relecture de ces explications dans la perspective des RIRN et formulation des hypothèses**

Les principaux *points de convergence* entre l'approche par les RPP et le cadre des RIRN sont les suivants :

- L'approche par les RPP partage avec les régimes institutionnels la conviction qu'il convient d'inscrire l'analyse des politiques publiques (sectorielle) dans le cadre plus large (ou « global ») du « régime » ou du « système » politique national, voire dans certains cas international. Contrairement à l'ACF, l'approche par les RPP ne focalise pas son attention en priorité sur les seuls processus politiques *internes* à un sous-système (ou un secteur de politique publique), mais analyse ceux-ci dans une perspective relationnelle plus large insistant sur les phénomènes d'interdépendance existant entre le déroulement des luttes politiques au sein des différents « secteurs » et celles se déroulant au niveau « global », soit au niveau national, voire international, et intersectoriel. Les processus de changements des politiques publiques (sectorielles) sont donc toujours envisagés et expliqués sous l'angle de la relation (d'ajustement ou de désajustement) entre le niveau sectoriel et le niveau global (intersectoriel).
- Ce faisant, les fondements constitutionnels, ainsi que les caractéristiques particulières de chaque régime ou système politique sont beaucoup plus explicitement pris en compte dans l'analyse. Si la question des régimes de propriété, ainsi que celle de la distribution sociale des titres de propriété, ne sont pas explicitement problématisées,

elles sont cependant susceptibles d'émerger, de manière sous-jacente, au travers du concept de « référentiel global » qui recouvre potentiellement ces dimensions<sup>77</sup>.

- La question de la « cohésion sociale », qui se trouve au centre des préoccupations de l'approche par les référentiels, entretient certainement un certain nombre de liens d'affinités avec celle de la *cohérence* (interne et externe) telle qu'elle apparaît dans le cadre des régimes institutionnels. Ainsi, le concept de « rapport global-sectoriel » (ou RGS), ainsi que cette idée d'un *nécessaire ajustement* (par le haut ou par le bas) entre les différentes politiques sectorielles dans le cadre de leur rapport au référentiel global, ont une proximité certaine avec notre concept de *policy design*, en ce qu'ils posent la question de l'articulation de différentes politiques publiques en fonction ou en vertu de principes d'organisation politique supérieurs. En effet, aussi bien le RGS que le PD traitent de la question de l'articulation des différentes politiques publiques sectorielles entre elles, c'est-à-dire également de la question de la « mise en cohérence » (minimale) entre les différents répertoires d'action publique, nécessaire à au maintien de la « cohésion sociale » (RPP) ou à un usage durable des ressources naturelles au sein d'une société donnée (RIRN).
- Finalement, l'interprétation par les RPP des processus de politiques publiques comme constituant des phénomènes sociaux inséparablement matériels et cognitifs ou symboliques incite au développement de cette même idée, déjà présente de manière intuitive dans la conceptualisation actuelle des RIRN. Le concept de référentiel permet en effet de suggérer combien les changements de régimes institutionnels s'apparentent, à plus forte raison encore, à des phénomènes de transformation – voire de conversion – du « rapport au monde », respectivement du rapport, matériel comme symbolique, que les différents groupes sociaux ou acteurs politiques entretiennent avec leur environnement naturel.

A l'opposé, les principales *divergences* entre les deux cadres d'analyse portent sur les aspects suivants :

- L'approche par les RPP repose sur une distinction forte entre politiques publiques « sectorielles » (découpant le réel dans une logique de différenciation et de spécialisation professionnelle) et politiques publiques « territorialisées » (organisant leur logique d'action dans une perspective spatiale) et concentre son attention sur les premières au détriment des secondes. Ceci a pour conséquence une tendance à la dénégation de l'importance des dimensions spatiales et territoriales au sein des processus de politiques publiques, orientation qui explique l'absence de prise en compte explicite des questions de propriété sur les ressources matérielles en général et naturelles en particulier.
- Contrairement aux RIRN, les RPP, même si comme on vient de le voir la porte n'est pas complètement fermée, ne prennent pas explicitement en compte dans leur conceptualisation le rôle joué par les droits de propriété, ainsi que la structure de leur distribution au sein de la société. Si l'importance de ces dimensions dans l'analyse des phénomènes politiques n'est pas niée, celles-ci ne figurent pas explicitement, comme dans le cas de l'ACF par exemple, parmi les variables pertinentes de l'analyse des processus de politiques publiques et de leurs transformations.

---

<sup>77</sup> Le niveau national (i.e. « global ») constitue en effet le niveau privilégié auquel se développent les luttes politiques et philosophiques concernant la question de la définition des rapports de propriété au sein d'une société. C'est également à ce niveau que se trouve définie juridiquement dans la plupart des pays (y compris dans les pays fédéraux) l'institution de la propriété.

On trouve dans la suite de cette section les principales hypothèses de changements dérivées de l'approche par les RPP susceptibles d'avoir une certaine pertinence dans la perspective de l'explication des changements de régimes institutionnels. Ces hypothèses sont classées selon deux logiques distinctes, selon qu'elles découlent de l'hypothèse générale de la *médiation* ou de la *crise de la régulation sectorielle*.

1. *La médiation comme tentative de reconstruction de la cohérence entre le global et le sectoriel suite aux désajustements intervenant entre les différents secteurs de la société (hypothèse de « l'ajustement par le haut »).*

La première série d'hypothèses reprend l'argument central de l'approche par les référentiels, fondé sur le principe d'un nécessaire « ajustement par le haut » des référentiels sectoriels sur le référentiel global, ajustement permettant la réduction des contradictions intersectorielles et par là le maintien d'un niveau minimum de cohésion au sein de la société. Ce processus ayant déjà été amplement décrit dans la section 4.3.2 ci-dessus, je me contente ici de formuler les hypothèses que l'on peut en dériver :

- *Hypothèse générale de la médiation (hypothèses de l'ajustement par le haut)* : il y a changement de politique, c'est-à-dire changement de référentiel au sein d'un secteur, dès lors que se modifie le rapport global-sectoriel (RGS) et se développent des désajustements, des décalages, voire des contradictions, entre, soit (1) le secteur en question et les autres secteurs de la société, soit (2) le secteur en question et le référentiel hégémonique au niveau de la société globale.
  - *Hypothèse médiation 1.1* : Il y a changement au sein d'un référentiel de politique publique dès lors qu'il y a rencontre entre (1) des modifications objectives du RGS et (2) une identification et un traitement de ces décalages au sein du RGS par un groupe de médiateurs capable de construire son leadership au sein du secteur. L'instauration d'un tel leadership découle d'un processus de luttes politiques entre différents groupes de médiateurs concurrents tentant d'imposer de manière hégémonique leur définition des modalités du traitement de ce problème.
  - *Hypothèse médiation 1.2* : Tout changement de référentiel, c'est-à-dire de politique, implique à la fois une modification des rapports de force et des rapports de hiérarchie entre les différents groupes agissant au sein du secteur, ainsi qu'une re-définition substantielle de l'identité collective de ces mêmes groupes sociaux.
  - *Hypothèse médiation 1.3* : On assiste à l'émergence d'un nouveau programme d'action publique (i.e. une nouvelle politique publique) suite à la persistance de décalages, de contradictions ou d'incohérences entre des logiques sectorielles d'une ampleur telle que, malgré les tentatives des différents leaderships sectoriels pour les réduire, la cohésion sociale s'en trouve menacée. Dès lors la fonction de ce secteur en voie d'émergence consiste à prendre en charge ce problème collectif résultant des contradictions au sein ou entre des secteurs déjà existants et incapables de les régler par eux-mêmes.

2. *La crise de la régulation sectorielle et l'émergence de nouveaux modes de régulations « par le bas » fondés sur la création d'un rapport local-sectoriel (hypothèses de « l'ajustement par le bas »).*

Cette seconde série d'hypothèses résulte de deux constats, probablement complémentaires, à savoir : (1) la crise de la régulation sectorielle et (2) l'émergence de processus de régulation localisés « par le bas » et le plus souvent fondés sur une logique d'action territoriale.

Pierre Muller (1992) a lui-même signalé combien tout une série de « domaines » d'intervention de l'Etat, en ce qu'ils renvoient à des problématiques s'exprimant plus directement sous forme d'enjeux de gestion territorialisés (les politiques urbaines et rurales, la politique de la montagne, la lutte contre la délinquance ou le chômage, etc.) plutôt que professionnels, n'ont pu être pris en charge, ni leurs problèmes réglés, au travers de politiques sectorielles :

« Il est frappant de constater que les grands problèmes que l'Etat semble aujourd'hui incapable de résoudre correspondent à des domaines non sectorisés. On peut citer l'exemple de la ville (problèmes des banlieues, de la délinquance, du « mal vivre »), de la pauvreté, du chômage, de l'environnement ou encore du rural profond. Aucun de ces problèmes n'a donné naissance à un groupe professionnel disposant d'un savoir reconnu, susceptible de découper et de traiter les désajustements. Tout se passe comme si l'on devait faire face à un cercle vicieux : pour traiter un problème social, c'est-à-dire fabriquer une politique publique, l'Etat ne sait pas faire autrement que de « découper » le problème, de le sectoriser en fonction de l'expertise du groupe professionnel qui va le prendre en charge. Mais en découpant ainsi le social « en tranches », le système de politiques sectorielles (...) exclut du champ des politiques publiques, et donc de la représentation sociale, des pans entiers de la société qui ne sont pas réductibles, jusqu'à nouvel ordre, au savoir d'un groupe spécialisé. » (Muller 1992 :290)

En réponse à cette situation, Pierre Muller admet que l'on assiste souvent au renouveau de la notion d' « Etat subsidiaire » au sein duquel,

« le niveau local apparaît comme un lieu de mise en cohérence de l'action publique, un lieu d'intégration de ses différentes dimensions » (Muller 1992 :295)

On retrouve partiellement cette analyse dans les travaux d'Alain Faure<sup>78</sup> concernant les évolutions récentes du système politique local en France et les fonctions de médiation des élus locaux :

« Appliquée à l'étude des politiques publiques locales, la notion de référentiel implique aussi que soit précisé comment se déroulent les arbitrages au sein du système de décision local qui permettent la hiérarchisation des priorités inscrites sur l'agenda des collectivités locales. Au fur et à mesure que les collectivités locales prennent des responsabilités dans la mise en application des politiques publiques, la question se pose de savoir s'il existe une scène de transaction infranationale dans laquelle les différents médiateurs du système politique local construisent une perception globale des enjeux en présence. (...)

La réflexion de Bruno Jobert et de Pierre Muller sur l'analyse des politiques publiques nationales a été conçue au moment où les élites de la planification, des grandes administrations et des sphères politiques gouvernementales pouvaient se retrouver sur un même modèle d'appréhension et de hiérarchisation des priorités de l'intervention publique. (...)

Aujourd'hui, l'analyse bute sur l'émergence d'un rapport local-sectoriel nourri d'influences parfois supranationales (UE, marché international, les accords du GATT) mais aussi très souvent d'enjeux infranationaux (qui s'expriment en termes de concurrences et de coopérations dans tous les secteurs d'activités). (...) S'il devient difficile d'identifier clairement les lieux d'élaboration des référentiels sectoriels qui en découlent, c'est peut-être parce que les politiques publiques engagées par les collectivités locales sont bricolées sur un mode en permanence réinterprété à partir de conflits catégoriels territorialisés ». (Faure 1995 :74-76)

Fondée sur l'analyse du processus de décentralisation que connaît l'Etat français depuis les années 1980, cette réflexion sur la reterritorialisation des référentiels et la production locale ou régionale des politiques publiques n'en est que plus pertinente dans l'hypothèse de son application au cas d'un Etat fédéral qui, comme la Suisse, connaît un fonctionnement basé sur le principe de la subsidiarité au travers, entre autre, du fédéralisme d'exécution.

---

<sup>78</sup> Cf. pour une présentation succincte de ceux-ci sous l'angle de la discussion sur les référentiels, Faure (1995).

C'est sur la base de ces dernières réflexions que j'ai élaboré la deuxième série d'hypothèses :

- *Hypothèse générale 2 de l'ajustement par le bas* : dans les cas où l'Etat central (dans notre cas, fédéral ou cantonal) n'arrive pas à (re)créer ou à maintenir, dans le cadre d'un référentiel global, un niveau de cohérence sociale minimale, on assiste à des processus de prise en charge des problèmes à des niveaux territoriaux infranationaux (c'est-à-dire, dans notre cas, au niveau cantonal ou local) créant de véritables « territoires » de politiques publiques au sens d'« espaces spatialement délimités de mise en cohérence » des activités sectorielles.
- *Hypothèse 2.1* : la mise en place d'un (nouveau) référentiel (sectoriel) implique sa diffusion, respectivement l'extension de son hégémonie, à tous les échelons politico-administratifs, y compris au niveau local qui représente souvent l'échelon déterminant auquel se concrétise la mise en œuvre de la politique. Dans ces conditions, un (nouveau) référentiel a d'autant plus de chances de s'imposer sur un territoire, c'est-à-dire dans un périmètre donné, qu'il se trouve en adéquation, ou en tout cas qu'il entre en résonance, avec le mode de structuration des problèmes prédominant au niveau de ce périmètre.

#### **4.4 RAPPEL DES HYPOTHESES EXPLICATIVES DU CHANGEMENT ISSUES DES TROIS THEORIES**

Le tableau 4.3 ci-dessous rappelle l'ensemble des différentes hypothèses d'explication des changements de régimes dérivées des trois corpus théoriques retenus pour compléter le cadre d'analyse des RIRN. Celles-ci vont être mobilisées dans le chapitre 10 dans le cadre du travail d'interprétation et d'explication des changements de régime décrits entre-temps dans le cadre des chapitres empiriques qui précèdent.

**Tableau 4.3 : Synthèse des hypothèses explicatives en matière de changements de régimes**

<b>Hypothèses pour une explication du changement des régimes institutionnels de ressources</b>	
<b>CPR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse principale 1 (économie institutionnelle des ressources)</i> : Les changements d'arrangements institutionnels sont une conséquence directe de l'émergence de phénomènes de surexploitation et de dégradation de l'état de la ressource, respectivement de raréfaction importante d'un ou de plusieurs B&amp;S qui en sont dérivés.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse secondaire 1.1 (CPR theory)</i> : L'émergence d'une situation de surexploitation et de mise en péril d'un système de ressource localisé provoque une réaction de la part des utilisateurs locaux de la ressource débouchant sur la création ou la redéfinition de l'arrangement institutionnel régulant les usages de la ressource au sein du périmètre. De tels changements concernent en premier lieu le système régulateur, la redéfinition des droits d'accès et d'exploitation de la ressource par ses principaux utilisateurs constituant la condition sine qua non de toute régulation ayant pour objectif d'éviter de tels processus de surexploitation.</li> <li>• <i>Hypothèse secondaire 1.2 (CPR theory)</i> : Dans le cas où les conditions R1 à R4<sup>79</sup> et U1 à U6<sup>80</sup> (cf. section 4.1.1.2) sont réunies, le processus de choix institutionnel débouche sur la constitution d'un régime local tendanciellement auto-organisé permettant de garantir une gestion plus durable de la ressource que des changements imposés par une juridiction supérieure. Dans le cas contraire, la tâche de régulation est prise en charge par une juridiction (étatique) opérant à un niveau supérieur.</li> </ul> </li> <li>• <i>Hypothèse principale 2 (théorie des coûts de transaction)</i> : Pour qu'il y ait changement de l'arrangement institutionnel, il faut qu'une majorité d'acteurs (individuels et/ou collectifs), supposés rationnels, et impliqués dans l'arène d'actions et de décisions, soient convaincus, sur la base d'un calcul coûts – bénéfices, qu'ils ont un intérêt économique direct, matériel (par exemple, amélioration des conditions d'accès à la ressource, accroissement des possibilités de son exploitation par l'obtention ou l'achat à un prix économiquement intéressant de nouveaux droits de propriété) ou financier (par exemple, accroissement des gains sur les marchés où se négocient les unités de la ressource ou les B&amp;S qui en sont dérivés), à s'engager dans une action de modification des règles en vigueur.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse secondaire 2.1 (CPR theory)</i> : Plus l'arène de décisions porte sur un système de ressource géographiquement limité et comprenant un nombre restreint d'acteurs aux usages, rivalités et intérêts tendanciellement homogènes se concentrant sur un seul B&amp;S de la ressource, plus les calculs coûts – bénéfices effectués par les acteurs s'en trouvent simplifiés - en raison notamment d'une proximité des normes en vigueur entre les utilisateurs de la ressource (<i>shared norms</i>), ainsi que d'une perception directe et claire de leur intérêt matériel - et plus les changements institutionnels sont susceptibles de se réaliser facilement et rapidement.</li> <li>• <i>Hypothèse secondaire 2.2 (CPR theory)</i> : La structure existante de distribution des droits de propriété influe de manière déterminante sur le calcul coûts - bénéfices effectué par les différents acteurs de l'arène de décisions (notamment, les producteurs et les victimes des externalités négatives), la charge des coûts de transaction, découlant de la tentative de changer l'arrangement institutionnel, incombant en premier lieu aux acteurs les plus démunis en termes de droits de propriété.</li> </ul> </li> </ul>

<sup>79</sup> (1) possibilité réelle d'améliorer la situation, (2) existence d'indicateurs fiables concernant l'état de la ressource, (3) prévisibilité des flux de ressources disponibles et prélevables, (4) étendue limitée du système de la ressource.

<sup>80</sup> (1) dépendance des utilisateurs face à la ressource, (2) compréhension commune par le groupe des utilisateurs du fonctionnement du système de la ressource, (3) horizon d'attente (temporel) des utilisateurs de la ressource suffisamment extensible, (4) existence de relations de confiance réciproque entre les (différents groupes d') utilisateurs, (5) autonomie des utilisateurs relativement à leur capacité à définir leurs propres règles du jeu, (6) existence d'expériences organisationnelles antérieures.

ACF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse 1</i> : Le déroulement d'un processus d'apprentissage entre coalitions au sein d'un sous-système de politiques publiques dépend : (1) de l'existence d'un niveau moyen de conflictualité entre les coalitions, (2) d'un niveau de complexité du problème peu élevé et connaissant des solutions techniques, (3) la présence de forums d'experts restreints et professionnalisés.</li> <li>• <i>Hypothèse 2</i> : Le noyau d'un programme gouvernemental (<i>policy core</i>) au sein d'une juridiction ne sera pas significativement modifié tant que la coalition qui l'a institué reste au pouvoir au sein de cette juridiction - excepté si le changement est imposé par une juridiction hiérarchiquement supérieure.</li> <li>• <i>Hypothèse 3</i> : Changer les attributs du noyau central d'un programme d'action gouvernementale requiert à la fois : (1) des perturbations externes au sous-système significatives (transformation des conditions socio-économiques, changement de la coalition gouvernementale dans la juridiction concernée ou encore impacts provoqués par des décisions prises dans d'autres sous-systèmes) et (2) une exploitation habile de ces opportunités par la coalition minoritaire au sein du sous-système.</li> <li>• <i>Hypothèse 4</i> : Un changement ou l'émergence d'une nouvelle politique peuvent également résulter de la <i>formation d'un nouveau sous-système</i>. Il existe essentiellement deux scénarios menant à un tel phénomène : (1) un scénario <i>d'éclatement d'un ou de plusieurs sous-systèmes existants</i> suite au départ d'un certain nombre d'acteurs insatisfaits de la non prise en compte de leurs problèmes spécifiques. Un tel scénario présuppose cependant la capacité des acteurs sécessionnistes à imposer leur définition du problème au sein de l'agenda politique. Si tel est le cas, on assiste à la création d'un nouveau sous-système par des coalitions déjà clairement différenciées. Un second scénario (2) consiste dans <i>l'émergence d'un nouveau problème</i> ou d'une <i>nouvelle conceptualisation</i> d'une situation déjà existante progressivement définie comme problématique. Le sous-système en voie de formation est caractérisé par une plus grande fluidité des coalitions, voire même des <i>policy cores</i>, que dans le scénario précédent.</li> </ul>
-----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



RPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse générale de la médiation (hypothèses de l'ajustement par le haut)</i> : il y a changement de politique, c'est-à-dire changement de référentiel au sein d'un secteur, dès lors que se modifie le rapport global-sectoriel (RGS) et se développent des désajustements, des décalages, voire des contradictions, entre, soit (1) le secteur en question et les autres secteurs de la société, soit (2) le secteur en question et le référentiel hégémonique au niveau de la société globale. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse médiation 1.1</i> : Il y a changement au sein d'un référentiel de politique publique dès lors qu'il y a rencontre entre (1) des modifications objectives du RGS et (2) une identification et un traitement de ces décalages au sein du RGS par un groupe de médiateurs capable de construire son leadership au sein du secteur. L'instauration d'un tel leadership découle d'un processus de luttes politiques entre différents groupes de médiateurs concurrents tentant d'imposer de manière hégémonique leur définition des modalités du traitement de ce problème.</li> <li>• <i>Hypothèse médiation 1.2</i> : Tout changement de référentiel, c'est-à-dire de politique, implique à la fois une modification des rapports de force et des rapports de hiérarchie entre les différents groupes agissant au sein du secteur, ainsi qu'une redéfinition substantielle de l'identité collective de ces mêmes groupes sociaux.</li> <li>• <i>Hypothèse médiation 1.3</i>: On assiste à l'émergence d'un nouveau programme d'action publique (i.e. une nouvelle politique publique) suite à la persistance de décalages, de contradictions ou d'incohérences entre des logiques sectorielles d'une ampleur telle que, malgré les tentatives des différents leaderships sectoriels pour les réduire, la cohésion sociale s'en trouve menacée. Dès lors la fonction de ce secteur en voie d'émergence consiste à prendre en charge ce problème collectif résultant des contradictions au sein ou entre des secteurs déjà existants et incapables de les régler par eux-mêmes.</li> <li>• <i>Hypothèse générale 2 de l'ajustement par le bas</i> : dans les cas où l'Etat central (dans notre cas, fédéral ou cantonal) n'arrive pas à (re)créer ou à maintenir, dans le cadre d'un référentiel global, un niveau de cohérence sociale minimale, on assiste à des processus de prise en charge des problèmes à des niveaux territoriaux infranationaux (c'est-à-dire, dans notre cas, au niveau cantonal ou local) créant de véritables « territoires » de politiques publiques au sens d'« espaces spatialement délimités de mise en cohérence » des activités sectorielles.</li> <li>• <i>Hypothèse 2.1</i> : la mise en place d'un (nouveau) référentiel (sectoriel) implique sa diffusion, respectivement l'extension de son hégémonie, à tous les échelons politico-administratifs, y compris au niveau local qui représente souvent l'échelon déterminant auquel se concrétise la mise en œuvre de la politique. Dans ces conditions, un (nouveau) référentiel a d'autant plus de chances de s'imposer sur un territoire, c'est-à-dire dans un périmètre donné, qu'il se trouve en adéquation, ou en tout cas qu'il entre en résonance, avec le mode de structuration des problèmes prédominant au niveau de ce périmètre.</li> </ul> </li> </ul>
RIRN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hypothèse RIRN 1</i> : Le rééquilibrage entre les deux composants d'un régime – PD et SR – constitue un moteur important des changements de régimes. En cas de trop fort déséquilibre entre les deux composants - c'est-à-dire dans le cas des trajectoires trop clairement dominées par le PD (trajectoire <i>policy driven</i>) ou au contraire par le SR (trajectoire <i>property right driven</i>) - le régime tend au fil du temps à compenser ce déséquilibre en se développant en priorité du côté qui est le moins développé.</li> <li>• <i>Hypothèse RIRN 2</i> : L'émergence d'un nouveau B&amp;S, initialement non régulé et provoquant d'importantes rivalités entre utilisateurs, correspond à une baisse de l'étendue relative du régime, ainsi qu'à une détérioration de l'état de la ressource, phénomènes qui provoquent, en réaction, une transformation du régime, de telle manière à ce qu'il développe des dispositions de régulation spécifiques pour ce nouveau B&amp;S.</li> </ul>

## 4.5 LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES DU SYSTEME POLITIQUE SUISSE

Il ne s'agit pas dans cette section de développer des hypothèses théoriques supplémentaires, mais simplement de décrire brièvement quelques unes des caractéristiques institutionnelles du régime politique suisse dans la mesure où, comme on va le voir dans les chapitres qui suivent, celles-ci sont susceptibles d'intervenir de manière significative dans le déroulement des phénomènes analysés. Il me paraît pour cette raison indispensable de rappeler ces règles du jeu d'ordre « constitutionnel » si l'on entend, ne serait-ce que comprendre, les logiques de déroulement de certains des processus qui seront décrits par la suite.

C'est ainsi que, m'intéressant en premier lieu à la question des conditions des changements des régimes institutionnels *en général*, et non pas dans le seul contexte helvétique, je n'ai pas considéré comme prioritaire de formuler des hypothèses explicatives fondées spécifiquement sur ces variables. Toutefois, les principaux enseignements concernant l'impact de ces différentes caractéristiques institutionnelles sur la dynamique de changement seront mis en lumière et discutés dans le chapitre 11 (section 11.2.4).

### 4.5.1 Le fédéralisme

Au vu du statut conféré à ces « variables » institutionnelles, on comprendra qu'il ne s'agit pas ici de faire une présentation exhaustive de la littérature politologique sur la question du fédéralisme (d'exécution). Je me suis donc contenté ici de me référer à deux thèses récentes (Terribilini 2001 et Waelti 2001) traitant, dans une perspective relativement proche de celle qui m'occupe ici, des questions de mise en oeuvre de politiques à incidence spatiale.

Le fédéralisme suisse, fondé sur le principe de la subsidiarité, participe de la catégorie du fédéralisme coopératif, même s'il se distingue du modèle allemand par le fait que les mécanismes de coopération verticale et horizontale y sont moins développés (Waelti 2001 :68). Je reprends ici la définition proposée par S. Terribilini (2001 :67-68) :

« (...) l'action des unités subnationales et des communes est essentiellement stimulées par des impulsions fédérales ; tandis que le gouvernement fédéral développe les standards généraux de politiques publiques, les unités subnationales définissent non seulement les conditions administratives de leur mise en oeuvre mais développent aussi les règles générales de procédures et les cercles des ayants droit ainsi que l'ampleur des prestations.

Si l'on parle de fédéralisme d'exécution suisse, on fait référence à la manière particulière, et spécifique à la Suisse, dont les différents niveaux institutionnels interagissent dans la mise en oeuvre des programmes étatiques. En particulier, ce système laisse la possibilité au niveau cantonal, comme au niveau communal lorsqu'il est impliqué, de se réapproprier les objectifs du niveau supérieur et de les adapter à sa réalité. »

On peut, en suivant S. Terribilini (2001 :69-75) et S. Waelti (2001 :74-83), identifier quatre caractéristiques plus spécifiques de cet arrangement institutionnel que sont :

1. *Forte différenciation verticale et existence d'une concurrence entre la Confédération et les cantons à propos de la répartition des tâches.* Le principe constitutionnel en la matière stipule (art. 3) que tant qu'une compétence (nouvelle) n'est pas attribuée explicitement à la Confédération, celle-ci est du ressort des cantons. Ce qui veut dire que le pouvoir fédéral a du sans cesse se battre pour se faire déléguer par les cantons les compétences qu'elle a progressivement acquises. En contrepartie de ce mouvement historique de centralisation de toute une série de compétences, la Confédération a du octroyé aux cantons de grandes compétences au niveau de la mise en oeuvre des politiques publiques. Ainsi, si la pro-

grammation est aujourd'hui relativement centralisée, l'exécution des programmes politico-administratifs passe essentiellement par les cantons et les communes qui jouissent d'une certaine compétence législative, organisationnelle et financière. Ainsi les cantons occupent une position intermédiaire entre la Confédération et les communes et fonctionnent comme des sortes de « traducteurs » des programmes politiques fédéraux en vue de leur concrétisation sur le terrain, le plus souvent dans le cadre communal. Certains auteurs insistent sur le caractère *fonctionnel* de cet équilibre des forces entre cantons et Confédération. Il permettrait en effet une meilleure résolution des conflits dans la mesure où les autorités fédérales *négocient* le transfert de pouvoir vers le centre en contrepartie de la possibilité donnée aux cantons d'assurer la mise en oeuvre. Ces derniers ont donc, dans un premier temps de la mise en oeuvre, la possibilité d'adapter dans une certaine mesure les dispositions fédérales aux spécificités régionales avant de, dans la deuxième phase suivant cette première expérimentation, opérer une convergence avec les modalités de mise en oeuvre des autres cantons.

2. *Faible enchevêtrement administratif vertical.* Contrairement au fédéralisme de type dual, il n'existe aucun enchevêtrement administratif. La Confédération n'entretient pas d'administration de mise en oeuvre dans les cantons et n'intervient en principe pas dans la mise en oeuvre cantonale. Les cantons jouissent donc du monopole de l'interaction avec les citoyens et les communes. Dans la plupart des cas, les administrations cantonales exécutent aussi bien les tâches cantonales que fédérales. Les cantons sont par ailleurs dotés d'une grande autonomie en ce qui concerne l'organisation de leurs structures et procédures administratives. Il existe en conséquence une très grande diversité des structures administratives cantonales, à tel point que l'on observe souvent, notamment dans le cas des petits cantons à faibles capacités financières, une non correspondance de leur organisation administrative avec la structure administrative fédérale.
3. *Autonomie locale relative.* Les communes constituent le support privilégié de la mise en oeuvre des politiques publiques. Ainsi la plupart des échanges entre l'administration et les citoyens se déroulent au niveau local et les rapports directs entre communes et Confédérations sont exceptionnels. Les communes disposent ainsi, dans de nombreux domaines, des compétences décisionnelles, d'exécution et financières. Toutefois, l'ampleur de leur autonomie organisationnelle dépend des dispositions cantonales en la matière. En effet, si les mécanismes du fédéralisme d'exécution jouent à peu près de la même manière entre le canton et les communes qu'entre la Confédération et les cantons, ces derniers disposent cependant de moyens de contrôle et de pression sur les communes plus importants que la Confédération ne peut en disposer à leur égard.
4. *Disparités socio-économiques et administratives entre les communes.* Il existe de fortes disparités socioéconomiques entre les cantons (territoriales, démographiques, économiques, fiscales, etc.). Ces disparités se retrouvent également au niveau des structures administratives, ainsi qu'au niveau de la dotation en ressources (financières ou en personnel). Il est intéressant de constater l'existence d'une sorte de relation circulaire entre ces disparités et le fédéralisme d'exécution, les unes étant les causes de l'autre et réciproquement. Il ne fait pas de doute que le fédéralisme d'exécution helvétique valorise en premier lieu le respect de la diversité, et ceci au détriment du principe d'égalité. En conséquence il tolère les inégalités de traitement, quant il ne les renforce carrément pas.

#### **4.5.2 Autres caractéristiques pertinentes**

Deux autres caractéristiques institutionnelles du système politique suisse me semblent dignes d'être encore mentionnées pour le rôle qu'elles sont susceptibles de jouer dans les processus de changement de régimes institutionnels :

- *La démocratie directe.* Les droits populaires recouvrent en Suisse essentiellement deux instruments que sont le *référéndum législatif* et l'*initiative constitutionnelle*. Alors que le premier donne la possibilité à un groupe de 50'000 citoyens de soumettre l'adoption d'une loi à un vote populaire de confirmation, le second donne la possibilité à un groupe de 100'000 de proposer un amendement constitutionnel. La caractéristique principale de ces deux instruments est que ceux-ci échappent pour ainsi dire totalement au contrôle des autorités politiques gouvernementales et parlementaires, aussi bien fédérales que cantonales, voire communales. Ils permettent également aux citoyens de bouleverser l'agenda politique en y introduisant de nouveaux problèmes à traiter (initiatives) ou au contraire de bloquer des processus décisionnels en contestant le résultat d'un processus législatif mené à terme au sein du Parlement. Cette menace permanente a mener les autorités politiques à développer différentes stratégies en vue de minimiser les risques (Papadopoulos 2001 :38) : (1) intégrer dans les gouvernements les représentants des groupes/partis politiques susceptibles de gagner des référendums, (2) consulter les opposants potentiels durant le processus législatif, (3) proposer un contre-projet lors de votations sur des initiatives.
- *Le système de gouvernement de type directorial et le principe de la collégialité.* Le système politique suisse se trouve à mi-chemin entre le système présidentiel et le système parlementaire. Contrairement au système parlementaire fondé sur l'alternance, le système politique suisse *ne connaît pas la responsabilité politique du gouvernement (cantonal comme fédéral) devant le Parlement, ce dernier ne pouvant renverser l'exécutif*. Il se distingue du système présidentiel par le fait que les gouvernements helvétiques ne sont pas organisés sur un mode hiérarchique, mais selon le modèle du « collège » de paires dont aucun membre ne dispose de plus de pouvoir que les autres. Les décisions sont prises à la majorité des membres du collège et le *principe de collégialité* exige que chaque membre du collège, sous peine de « rupture de collégialité » se conforme à la décision prise et la défende face à l'extérieur. L'élection des membres du gouvernement est toujours individuelle et la composition partisane dépend des rapports de force électoraux, ce qui a pour conséquence (1) que ces gouvernements sont la plupart du temps des gouvernement de « coalition forcée » et (2) que ces gouvernement ne sont pas élus sur la base d'un programme gouvernemental préétabli, dans la mesure où l'on ne sait jamais a priori avec qui l'on va gouverner. Il existe deux modes d'élection de ces gouvernements en Suisse. Au niveau fédéral, le Conseil fédéral est élu par les chambres fédérales, la composition partisane étant fixée dans une clé de répartition datant de 1959 (la « formule magique »). Certains cantons connaissent une élection directe par le peuple, d'autre par les députés.

# CHAPITRE 5 : LE SOL COMME RESSOURCE NATURELLE RENOUELABLE

## 5.1 DEFINITIONS PHYSIQUE ET SOCIOHISTORIQUE DE LA RESSOURCE

### 5.1.1 Les dimensions physiques du sol

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 sélection qui suit peut être utilisée de manière à fournir une « définition provisoire » susceptible d'une opérationnalisation cohérente dans la suite de ce travail<sup>81</sup>.

- « 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). » (Dictionnaire le 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, 1996a: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 Um-

---

<sup>81</sup> 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.

wandlungsprodukt mineralischer und organischer Substanzen dar, das sich unter den Einwirkungen von Klima, Relief, Wasser, 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 Landfläsche verwendet. Aufbau und Eigenschaften des Bodens sind unterschiedlich. geeigneter Boden und geeignetes Klima sind die wesentlichsten Grundlagen für die 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, 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 m<sup>2</sup>) et de volume (mesurable en m<sup>3</sup>).

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.<sup>82</sup>;
- 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

---

<sup>82</sup> 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).

la quasi totalité des activités humaines, à l'exception de l'aviation, des activités maritimes et des missions spatiales<sup>83</sup>.

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*. En effet, aussi bien l'une que l'autre ont des implications importantes en ce qui concerne les possibilités d'usages du sol en tant que support pour les activités humaines, l'essentiel de ces usages se situant entre 200 et 800 mètres d'altitude, avec une forte concentration sur les surfaces situées entre 400 et 600 mètres (OFS 1993:37-47; Lendi, Elsasser 1985:85). Cette tranche d'altitude étant loin de constituer la majorité du territoire national, cette limitation des surfaces utilisables par les phénomènes de relief a pour conséquence d'accentuer encore les rivalités pour l'occupation des surfaces utilisables en les concentrant sur le Moyen-Pays.

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, seules l'agriculture et certaines activités touristiques persistent comme activités humaines significatives.

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. section 5.6), il existe une forte tendance à la localisation de certaines activités et usages sur une portion spécifique et limitée du territoire national<sup>84</sup>. 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 agricoles<sup>85</sup>. 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 sylvoles (F3), à l'exception des forêts de montagne et des alpages (F2). Une telle concentration implique, comme nous le verrons plus loin, une forte probabilité d'émergence de relations de concurrence et de rivalité entre les différents types d'usages et groupes d'usagers.

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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%.

<sup>85</sup> 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.

### 5.1.2 Aspects socio-économiques et culturels de la définition 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 (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<sup>ème</sup> 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)

(b) 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<sup>ème</sup> 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



lation foncière sur les terres agricoles)<sup>86</sup>. 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 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)<sup>87</sup>. Sans entrer dans les détails méthodologiques, on peut très aisément constater la faiblesse des dépenses et investissements en faveur de la protection des sols.

---

<sup>86</sup> Comme on le verra plus loin, 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.

<sup>87</sup> « 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. » (OFS 1996b :10)

**Tableau 5.1 : Dépenses d'environnement publiques (1992) et privées (1993) par domaines, en millions de francs**

<b>Domaines de l'environnement</b>	<b>Total dépenses en Mios de CHF</b>	<b>% du total</b>
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
<b>Protection du sol</b>	<b>37</b>	<b>0.6</b>
Autres mesures de protection	590	9.8
<i>Total</i>	<b>6009</b>	<b>100</b>

Source : adaptation de OFS 1996b :11

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.

## 5.2 LES NOTIONS DE STOCK ET DE FRUITS

Considérant le sol comme une ressource renouvelable, on peut, conformément à la définition du concept de ressource développée dans le cadre d'analyse des RIRN (cf. chapitre 2), 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.

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. Ces notions doivent en effet être définies 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 5.2 : Distinction entre stock et fruits selon les dimensions de la ressource sol.**

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

- A. surfaces à bâtir: *surfaces* (en m<sup>2</sup>) attribuées à la zone à bâtir dans les plans directeurs cantonaux ;
- B. biodiversité et espaces naturels protégés: *surfaces* (en m<sup>2</sup>) dotées de caractéristiques écologiques particulières nécessitant leur mise sous protection ;
- C. entreposage des déchets: *volume* (en m<sup>3</sup>) disponible pour l'entreposage de déchets ;
- D. production de matières premières: *quantité* (en tonnes) de matériaux extractibles ;

- E. Filtre: *surface* (en m<sup>2</sup>), *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 m<sup>2</sup>), *épaisseur* (en centimètres) et *qualité humique* (rendement par surface) de sol disponible pour la production agricole.

### 5.3 LA QUESTION DE LA RENOUVELABILITE DES SOLS

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.

Du point biologique et chimique, le sol constitue très clairement une ressource naturelle susceptible de s'auto-reproduire. En effet, le sol est, vu sous cet angle une ressource naturelle *vivante* ayant une capacité certaine -bien que très limitée- à se renouveler. Sa capacité théorique naturelle à se renouveler est de *0.2 à 1 tonne par hectare et par année* (OFS 1996a) 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 humaine<sup>88</sup>.

Envisagé au contraire, du point de vue de la littérature sur l'aménagement du territoire (notamment Bridel 1996 ; Conseil Fédéral 1987, 1996 ; Coulbois et Jung 1994 ; Germann, Roig, Urio, Wemegah 1979 ; Lendi & Elsasser 1985 ; Meili 1933 ; Winkler, Winkler, Lendi 1979), c'est-à-dire du point de vue de sa dimension *spatiale*, le sol *ne constitue pas une ressource considérée comme renouvelable*. Le nombre de km<sup>2</sup> 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 km<sup>2</sup> de surface ou de territoire disponibles à un moment t1 ne produisent pas de nouveaux km<sup>2</sup> 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 pro-

<sup>88</sup> 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.

cessus 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  $m^2$  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  $m^2$  (ou  $m^3$ ) 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  $m^2$  ou  $m^3$  de terrain) peut produire une somme de  $m^2$  ou  $m^3$  de surface utilisable par différents biens et services dépassant la quantité initiale du stock.

Il semble donc que la *question de la capacité de renouvellement du sol est à différencier selon les usages (en termes de B&S) qui en sont faits*. Très faible et lente dans le cas des usages en termes de surfaces à bâtir ou de production de matière première (minéraux), cette capacité est par contre beaucoup plus élevée et rapide dans le cas des usages agricoles où son exploitation sous forme de champs ou de pâturage produit une quantité élevée de fruits (sous forme de biomasse) tout en connaissant un raccourcissement des périodes nécessaires à son renouvellement (la jachère) grâce aux techniques humaines.

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 ».

## 5.4 LES PERIMETRES PERTINENTS DE LA RESSOURCE

Contrairement à l'eau et à son organisation sous la forme de (sous-)bassins 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 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.

## 5.5 TABLEAU DES BIENS ET SERVICES (B&S)

Le sol est l'objet d'une multitude d'usages différents de la part d'acteurs sociaux très hétérogènes. Le tableau qui suit (tableau 5.3) propose une classification distinguant des types d'usages, regroupant des catégories de B&S. Ces biens et services ne sont pas partie intégrante de la ressource en tant que telle, mais correspondent aux usages anthropiques du stock et des fruits de la ressource.

**Tableau 5.3 : Classification des différents types d'usages et des catégories de B&S de la ressource sol**

Types d'usages	Catégories de biens et services
<b>A Surfaces à bâtir</b>	A1. Urbanisation, aménagements collectifs, infrastructures
	A2. Logement, appartements, villas, résidences secondaires
	A3. Zones d'activités artisanales, industrielles et commerciales
	A4. Infrastructures pour les transports
	A5. Infrastructures touristiques et de loisirs
	A6. Infrastructures militaires
	A7. Réserves de zones à bâtir
	A8. Investissement, thésaurisation et spéculation
	A9. Protection de localités, de groupes de bâtiments et du paysage construit (ou culturel)
	A10. Zones de détente et de loisirs (« espaces verts »)
	A11. Zones de protection des sites archéologiques
<b>B. Espaces naturels et biodivers</b>	B1. Protection de paysages et de sites naturels d'importance nationale ou régionale
	B2. Zones marécageuses
	B3. Espaces naturels sans affectation spéciale (haies, bosquets, etc.)
	B4. Réserves de chasse
	B5. Forêts et lisières
	B6. Surfaces de compensation écologique
<b>C. Entreposage de déchets</b>	C1. Déchetteries à ciel ouvert
	C2. Entreposages des déchets incinérés

<b>D. Production de matières premières minérales et végétales</b>	D1. Mines
	D2. Gravières, sablières, carrières
	D3. Tourbières
	D4. Humus
<b>E. Filtrage et régulation du cycle de l'eau</b>	E1. Filtrage de l'eau
	E2. Filtrage de l'air
	E3. Régulation du cycle de l'eau
<b>F. Surfaces fertiles (agriculture, biomasse)</b>	F1. Surfaces agricoles intensives
	F2. Pâturages, alpages, prairies, surfaces agricoles extensives
	F3. Forêts (sylviculture, cueillette, loisirs)
	F4. Agriculture hors sol
	F5. Surfaces de jardinage, cultures potagères et pépinières

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

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

**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, pris dans sa dimension « vivante », le sol se trouve à l'origine 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 à soustraire de l'usage des autres appropriateurs potentiels des quantités *visibles et aisément mesurables* d'unités de la ressource<sup>89</sup>.

Il existe, dans une proportion variable selon les types d'usages, des potentialités de *concurrency et de rivalité internes* à la ressource. 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 (cf. figure 5.3 ci-dessous). On peut ainsi remarquer que les catégories d'usages A et B 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).

Cependant, 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 (réserves de zones à bâtir), A8 (thésaurisation, spéculation), A10 (espaces verts) et D1 (mines), D2 (carrières), D3 (tourbières) n'ont probablement pas les mêmes effets négatifs sur le sol que les usages en terme de surfaces à bâtir (A1-A5) ou d'entreposage des déchets (C).

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.

### **5.5.1 Distinction des différents biens et services selon leur usage direct, indirect ou immatériel 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, et ceci plus particulièrement dans le cas de la protection des zones marécageuses ou encore des « lieux de mémoire » comme le « Grütli », etc. J'ai toutefois estimé ici

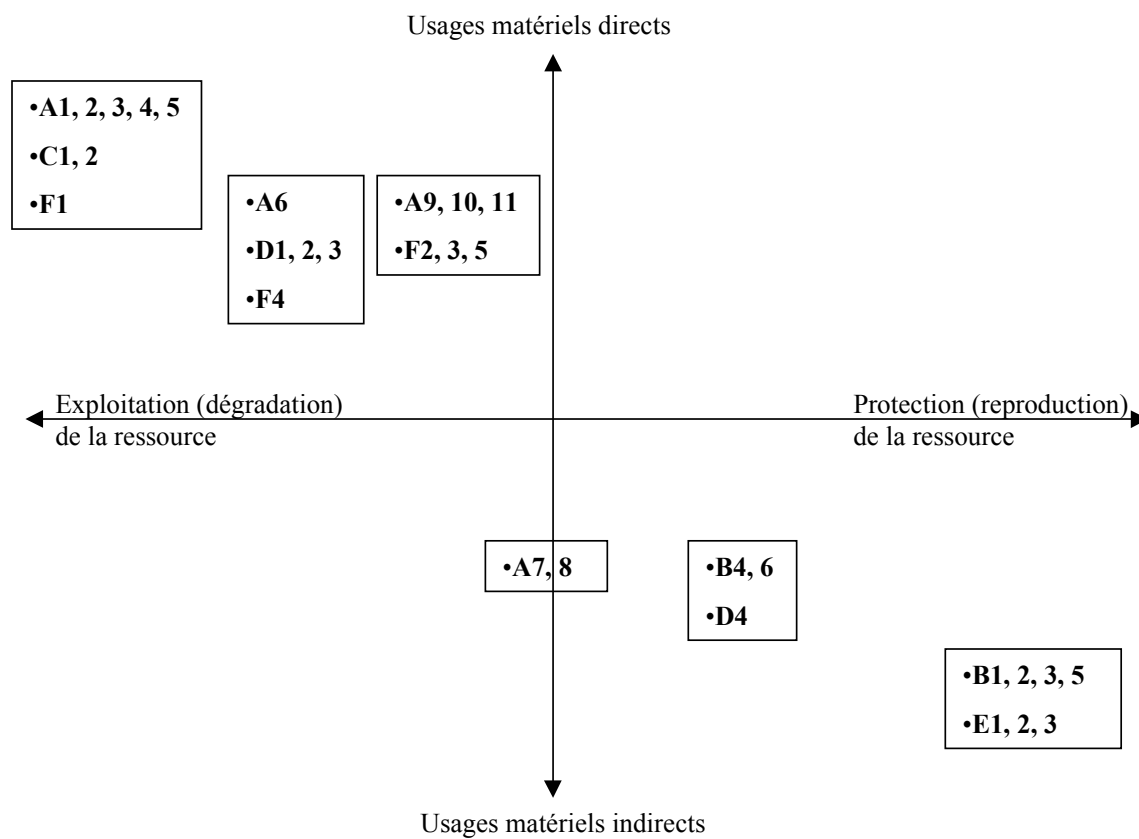
---

<sup>89</sup> Sauf peut-être dans les cas de pollution des sols par l'agriculture ou la pollution atmosphérique.

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 figure 5.1 permet de classer spatialement les différents types de biens et services en cumulant les deux types de critères distinctifs des usages développés 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 affaire à des usages *indirects*.

**Figure 5.1 : Classement des biens et services en fonction des caractéristiques des usages (directs, indirects, exploitation, protection) du sol**





## 5.6 ELEMENTS POUR UNE HISTOIRE DES USAGES DU SOL AU XXEME SIECLE

### 5.6.1 Les grandes tendances de l'évolution historique des usages du sol

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.

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.

#### 5.6.1.1 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 la Seconde Guerre mondiale (ci-après WWII) en revanche, l'on peut commencer à tenter quelques comparaisons.

**Tableau 5.4 : Variation des usages du sol entre 1960 et 1997**

	1960 (Rotach & Ringli 1971: 29)	1965-1970 (Arealstatis- tik 1972) (Rohr 1988 :89)	1979-1985 (OFS/OFEFP 1999 :55)	1992-1997 (OFS/OFEFP 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 permet de mettre en évidence les grandes tendances de l'évolution de l'utilisation du sol en Suisse depuis les années 1960. Ces données 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) augmentation assez importante 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<sup>ème</sup> 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 km<sup>2</sup>. 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 km<sup>2</sup>, soit l'équivalent de la surface du canton d'Argovie ou, 5 fois la surface du canton de Genève. Les aires industrielles couvrent 147km<sup>2</sup>, soit 0.3% du territoire et sont situées quasi exclusivement sur le plateau suisse.
- Même si les données concernant le rythme de disparition des terres agricoles diffèrent quelque peu selon les méthodes de calcul, on peut estimer que celle-ci se fait au rythme de 0.5m<sup>2</sup> à 1m<sup>2</sup> par seconde de la fin de WWII aux années 1990 (Häberli et alii 1991 ; 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 1m<sup>2</sup>/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 » entre Zürich, Bâle et 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 général de la population (+ 32% entre 1961 et 1996).
- L'accroissement de la surface de plancher par habitant (de 30m<sup>2</sup>/habitants en 1950 à 42m<sup>2</sup>/habitants en 1980). Cet accroissement s'explique notamment par des transforma-

tions 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).

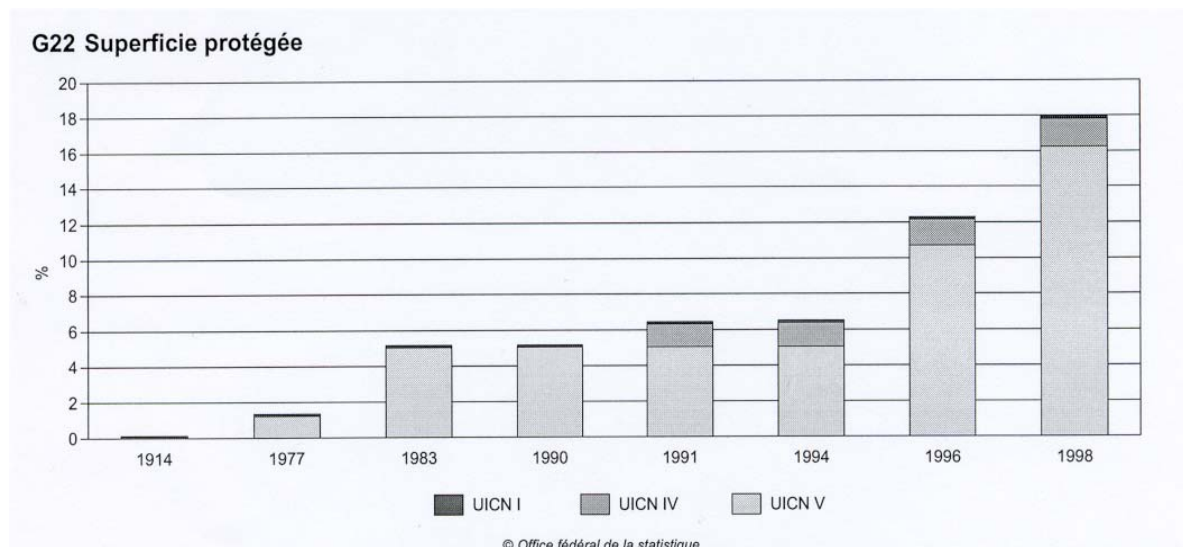
Il convient cependant de remarquer que ce sont proportionnellement les extensions des surfaces de logement et de travail – et non celles dévolues aux transports et aux espaces publics - qui ont le plus significativement contribué à l'accroissement de la surface urbanisée durant toute cette période :

« 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 restantes<sup>90</sup>, 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 national, 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<sup>ème</sup> siècle :

**Figure 5.2 : L'accroissement des surfaces protégées 1914-1998**



Source : OFS. OFEFP 1999 :65.

Légende : degrés de protection UICN I = parcs nationaux ; UICN IV = parcs naturels ; UICN V = zones protégées.

<sup>90</sup> Le taux d'autoapprovisionnement passe ainsi de 59% pour la période 1966-71 à 62% pour celle de 1979-82.

Les réserves naturelles, toutes catégories confondues, couvrent 1191 km<sup>2</sup>. Les plans directeurs cantonaux *mentionnent* en outre encore 2'303 km<sup>2</sup> de zones naturelles protégées supplémentaires. 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.

#### 5.6.1.2 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).

L'analyse des données pour la période 1972-1983, données 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 leurs 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<sup>ème</sup> 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.

#### 5.6.1.3 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<sup>ème</sup> et se déroule durant tout le XX<sup>ème</sup> 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 trois périodes :

- Une première période allant de la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup>.
- Une deuxième 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 1970<sup>91</sup>. 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 période semble cependant émerger depuis le début des années 1980 avec un ralentissement de la densification et surtout de la concentration. Le phénomène de 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.

### 5.6.2 Périodisation des problèmes majeurs de gestion du sol (rareté, renouvelabilité, atteintes et déprédations)

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<sup>ème</sup> et la fin du XX<sup>ème</sup> - que l'on pourrait diviser en gros en quatre 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<sup>ème</sup> 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-provisionnement). 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.

---

<sup>91</sup> Les raisons principales en sont le « baby boom », le fort développement économique de l'après WWII et l'immigration.

- 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.
- B1 (*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<sup>ème</sup> siècle, de même que pour la 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 une forte augmentation 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 A8 (*thésaurisation, spéculation*) : 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 de la politique de défense nationale et l'abandon de nombreuses infrastructures onéreuses, encombrantes et surdimensionnées transforment 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 protégées) et B2 (zones marécageuses)* : 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 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/OFEFP 1993):

- 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, 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 Moyen-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 Wachter<sup>92</sup>,

---

<sup>92</sup> Selon la discussion de notre séance IRM n°9 du 28.04.2000.

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 son 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 soit aujourd'hui 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 (par exemple de dépollution). 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 flexibilité et de la mobilité professionnelles renforce par ailleurs cette tendance au détachement de la propriété foncière.

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 mêmes 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 et 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 concurrence entre les groupes et les usages de la ressource. Les processus de redistribution 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, on peut se reporter aux différents processus de réaffectation des surfaces (unités de ressources) entre les trois grandes zones définies par la LAT: (1) le reclassement (i.e. déclassement) de portions surdimensionnées de la zone à bâtir en zones protégées ou en zones agricoles, (2) l'affectation d'une portion des terrains situés en zones agricole aux surfaces de compensations écologiques.

## 5.7 LA (DIFFICILE) QUESTION DE LA DISTRIBUTION DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE EN SUISSE

### 5.7.1 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, 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)<sup>93</sup>. On peut brièvement décrire ces relations de propriété comme suit :

- *Propriété privée* : il s'agit, dans le cas du sol, de 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 (2000a, chapitre 1), cette compétence théorique a été bien vite limitée par les droits privé (Code Civil) et public. 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 (publics) 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 plus formellement. 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 privé *collectif*, dont les relations entre ses différents membres sont régies par le code des obliga-

---

<sup>93</sup> 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 consiste en 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.

tions (CO). 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 collectif légal, 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 différents<sup>94</sup>:

- 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 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 entrepreneuriale, (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)<sup>95</sup>.

Dans le cas de la *propriété publique*, 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.).

Ceci nous amène à la question de la répartition de cette propriété foncière entre les différentes catégories de propriétaires repérés ci-dessus.

### 5.7.2 L'évolution de la distribution 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):

---

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> Il existe des différences cantonales marquées quant à la part des propriétaires particuliers, celle-ci étant beaucoup plus importante dans les cantons à dominante rurale que dans ceux à dominante urbaine.

- la structure de la propriété des logements pour laquelle la statistique historique est relativement bien développée (5.7.2.1);
- la structure de la propriété des terres agricoles (5.7.2.2);
- la structure de la propriété dans certaines villes, voire cantons (5.7.2.3);
- finalement, une image très partielle et éclatée de la structure de la propriété publique peut-être esquissée (5.7.2.4).

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.

### 5.7.2.1 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 5.5: 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

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

**Tableau 5.6: 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 logements augmente énormément (+86.6%) (Rohr 1988:26).

Comme le montre le tableau suivant (5.7), 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 5.7: Rapport de propriété pour les logements occupés 1960-1980**

<b>Rapports de propriété</b>	<b>1960 en %</b>	<b>1970 en %</b>	<b>1980 en %</b>
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.

#### 5.7.2.2 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 5.8: Structure de la répartition de la propriété des terres agricoles en 1955.**

<b>Catégories de propriétaires</b>	<b>Propriété en %</b>
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
<b>Total en mains de propriétaires agriculteurs professionnels ou de leur parenté</b>	<b>79</b>
Confédération	0.2
Cantons	0.9
Communes politiques	3.5
Bourgeoisies	4.3
Paroisses	0.2
<b>Total en mains publiques</b>	<b>9.1</b>
Communautés religieuses	0.6
Fondations	0.2
Coopératives agricoles	0.3
<b>Total en mains des associations non commerciales et coopératives agricoles</b>	<b>1.1</b>
Coopératives et sociétés immobilières	0.1
Sociétés industrielles et commerciales	1.1
Associations et autres personnes morales	0.2
<b>Total en mains des personnes morales commerciales non-agricoles</b>	<b>1.4</b>
<b>Personnes physiques</b>	<b>7.6</b>
<b>Propriétaires non identifiés</b>	<b>1.8</b>
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.

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 5.9 : Les terres agricoles en fonction des catégories de propriétaires 1955-1985**

<b>Propriétaires</b>	Surfaces en propriété de... (en %) en <b>1955</b>	Surfaces en propriété de... (en %) en <b>1965</b>	Surfaces en propriété de... (en %) en <b>1975</b>	Surfaces en propriété de... (en %) en <b>1985</b>
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	11.2	21	22.3
Propriétaires inconnus	1.8		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 5.10 : 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 5.11 : Répartition des terres affermées et en propriété privée dans l'ensemble des exploitations**

Formes de propriété/exploitation	1955 (%)	1965 (%)	1975 (%)	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	.
<b>Total « exploitations majoritairement privées »</b>	<b>78.3</b>	<b>75.5</b>	<b>72.5</b>	<b>69.7</b>
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
<b>Total « exploitations majoritairement affermées »</b>	<b>19.8</b>	<b>22.1</b>	<b>24.7</b>	<b>27.1</b>
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	.
<b>Total « autres types d'exploitations »</b>	<b>1.9</b>	<b>2.4</b>	<b>2.8</b>	<b>3.2</b>
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.

### 5.7.2.3 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 1980, 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 5.12 : 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
<b>Total en mains publiques</b>	<b>814</b>	<b>45</b>
Eglises et communautés religieuses	17	1
Institutions privées d'utilité publique	119	7
Coopératives de logements	43	2
Autres coopératives	22	1
<b>Secteur social (sans les caisses de pensions)</b>	<b>201</b>	<b>11</b>
<b>Caisses de pension</b>	<b>33</b>	<b>2</b>
<b>Autres personnes morales</b>	<b>260</b>	<b>15</b>
<b>Personnes privées</b>	<b>489</b>	<b>27</b>
<b>Total (sans les routes et les surfaces aquatiques)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source: Rohr 1988:51

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

**Tableau 5.13 : Structure de la propriété foncière à Lucerne (ville et canton) en 1986.**

Propriétaires	Canton LU	Ville LU
Propriété publique <sup>96</sup>	9.1	25.7
Secteur social <sup>97</sup>	10.8	28
Personnes morales <sup>98</sup>	2.4	7.8
Propriété privée <sup>99</sup>	77.8	38.5
Total	100	100

Source: Rohr 1988:54

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 cantonal<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Confédération, Cantons, Communes, Bourgeoisies.

<sup>97</sup> Communautés religieuses, caisses de pension, fondations, associations, corporations, coopératives.

<sup>98</sup> Sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée.

<sup>99</sup> Personnes physiques, sociétés simples, sociétés collectives ou en commandite.

<sup>100</sup> 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.

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 5.14 : Structure de la propriété foncière en ville de Zürich: évolution entre 1936 et 1986**

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

**Tableau 5.15 : Structure de la propriété foncière dans les villes de Bâle, St Gall, Zürich, Lucerne, ainsi que dans le canton de Lucerne**

<b>Propriétaires</b>	<b>Ville de Bâle en % (1972)</b>	<b>Ville de St Gall en % (1976)</b>	<b>Ville de Zürich en % (1986)</b>	<b>Ville de Lucerne en % (1986)</b>	<b>Canton de Lucerne en % (1986)</b>
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

#### 5.7.2.4 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.

## 5.8 LE SOL COMME COMMON-POOL RESOURCE

Sauf à confondre les catégories, proposées par l'économie institutionnelle des ressources, de *common property* et de *common-pool resources*, il apparaît assez clairement à la lumière de la définition de la ressource sol que je viens d'élaborer ici, que celle-ci appartient à la seconde catégorie des *common-pool resources*, ceci même si il n'existe que très peu de situations empiriques où les usages du sol sont régulés dans le cadre d'un régime de *common-property*.

Il convient en effet ici de rappeler que les situations de *common-pool resources* (*CPR situations*) ne correspondent pas automatiquement à des régimes de propriété communes (*common property*), mais peuvent renvoyer à des régimes de propriété privée ou étatique. Ce sont, comme on vient de le voir, les deux régimes les plus fréquents en Suisse à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle dans la mesure où les institutions locales de gestion commune des ressources, que ce soient des consortages d'irrigation, des Bourgeoisies gérant des pâturages et des forêts, etc., ont tendance à disparaître. Cette disparition a d'ailleurs été certainement la plus précoce de toute dans le cas des terrains du Moyen-pays.

Malgré cette disparition des communaux et la privatisation massive, ainsi que, plus rarement, l'étatisation du sol, ce dernier n'en constitue pas moins une *common-pool resource* dans le sens où ce type de ressource a été défini dans le chapitre 3 (section 3.2.1.2) :

- *La difficulté d'exclusion*<sup>101</sup>. Les surfaces de sol constituent des « systèmes » de ressource pour lesquels le travail nécessaire pour garantir le monopole de l'accès aux seuls ayants droit, c'est-à-dire la mise en œuvre d'un système de contrôle et d'exclusion des prétendants ne disposant pas des droits d'accès et d'usages nécessaires, est très coûteux, quelle que soit l'organisation qui se charge de la réalisation de ce travail. En effet la concrétisation du contrôle de l'accès au sol a historiquement impliqué, quelque soit le régime de propriété (privé, étatique ou commun) le déploiement d'un nombre important de ressources techniques (mensurations), administratives (registres fonciers), juridiques (mise en place de réglementations de droit privé, public et constitutionnel) ou en personnel (géomètres, arpenteurs, policiers, juges, chiens...), etc.

---

<sup>101</sup> La taille du système de la ressource est suffisamment importante pour que la mise en œuvre d'un système de contrôle et d'exclusion de son accès à toute une série de bénéficiaires potentiels soit coûteuse.

- *La soustraitibilité des unités de la ressource*<sup>102</sup>. L'attribution d'un titre de propriété (privée) ou d'un droit d'usage sur une parcelle prive l'ensemble des autres prétendants de la possibilité d'utiliser cette même parcelle.

Ainsi, bien que très majoritairement régulé dans le cadre de régimes de propriété privée ou étatique, le sol n'en demeure pas moins une ressource connaissant les mêmes problèmes de régulation que les autres *common-pool resources*. A ce titre, elle entre comme les autres CPR dans le domaine de validité de la *théorie des common-pool resources* présentée dans le chapitre 3.

---

<sup>102</sup> Contrairement à un bien public (*public good*), le prélèvement d'une certaine quantité d'unités de la ressource par un utilisateur se fait au détriment de l'ensemble des autres utilisateurs, dans la mesure où il réduit d'autant la quantité disponible pour ces derniers, ce qui engendre des phénomènes de rivalités autour de la consommation des unités de la ressource.

## CHAPITRE 6 : LA TRAJECTOIRE HISTORIQUE DES REGIMES INSTITUTIONNELS DU SOL EN SUISSE AU COURS DU XX<sup>EME</sup> SIECLE

Conformément à ma conceptualisation des *régimes institutionnels de ressources naturelles* (RIRN), il s'agit ici de décrire la trajectoire historique, entre la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et aujourd'hui, des régimes institutionnels du sol en procédant en trois étapes. Dans un premier temps, je présenterai l'évolution du système des droits de propriété (système régulateur). On fera de même, dans un deuxième temps avec les politiques publiques intervenant dans la régulation des usages du sol. Dans un troisième temps, il s'agira, en combinant les périodisations de chacun des deux composants du régime, ainsi qu'en recourant aux deux concepts d'*étendue* et de *cohérence*, de reconstituer la trajectoire du régime dans son intégralité.

### 6.1 L'EVOLUTION DU DROIT FONCIER (DROITS DE PROPRIETE FORMELLE, DROITS DE DISPOSITION ET D'USAGE)<sup>103</sup>

Selon Leimbacher & Perler (2000), la propriété foncière constitue une sorte d'archétype de la propriété en matière de ressources naturelles. Elle incarne au plus près la définition historique de la propriété qui s'est imposée en Suisse depuis près d'un siècle. L'importance de la propriété foncière se manifeste ainsi par exemple dans le « principe d'accession » (art. 667 du Code Civil) attribuant au propriétaire foncier les droits de propriété sur l'ensemble des choses situées sur -ou enracinées dans- la parcelle qu'il possède, à l'exception notoire d'éventuels droits (de superficie) s'appliquant à un bâtiment ou à des parties de bâtiments<sup>104</sup>. En Suisse, les fondements de la propriété (foncière) se trouvent dans le droit privé, soit dans les codes civils cantonaux avant 1912, puis dans le Code Civil Suisse (art. 641 CC) à partir de son entrée en vigueur à cette date. Cette définition de la propriété (privée) sera reconnue et garantie constitutionnellement (art. 22<sup>ter</sup> de la Constitution) à partir de 1969 (*Bodenrechtsartikel*). Il n'existe donc aujourd'hui dans ce pays pas d'autres conceptions de la propriété, en matière foncière comme en toute autre matière, que celle de la propriété *privée*<sup>105</sup>. Ainsi, la propriété foncière de l'Etat trouve également son fondement dans ce même article 641 CC, ce qui veut dire qu'il n'y a pas, en Suisse, d'équivalent de la notion de « domaine public », telle qu'on la trouve par exemple en France ou en Italie (Leimbacher & Perler 2000 : chapitre 1 + Anhang III).

---

<sup>103</sup> Pour une description plus complète des législations composant les différentes étapes, cf. Nahrath 2000b.

<sup>104</sup> La copropriété (sous la forme de la propriété par étage), le droit de superficie, de même que les servitudes, constituent ainsi les rares cas où plusieurs individus ou groupes d'individus sont susceptibles d'entretenir simultanément des rapports de propriété sur un même bien-fonds, à la manière de la *plura dominia* du Moyen-Age.

<sup>105</sup> Il s'agirait certainement de nuancer ce jugement dans la mesure où le CC reconnaît deux formes de propriété collectives : la *copropriété* (arts.646-651) et la *propriété commune* (arts. 652-654.). Alors que la première s'est essentiellement concrétisée historiquement (notamment depuis 1963) à travers la propriété par étage, la seconde est restée très marginale, dans la mesure où elle ne concerne que des communautés institutionnalisées dans la loi ou par un contrat, c'est-à-dire, de fait, quatre formes plus particulières de communautés que sont : (1) la communauté des époux mariés sous le régime de la communauté de biens, (2) la communauté des héritiers, (3) la communauté d'un indivis familial et (4) les sociétés simples au sens de l'article 554, alinéa 2 du Code des Obligations (Leimbacher & Perler 2000 :376 et sqs). Le seul exemple d'une telle forme de propriété mentionné explicitement dans le CC concerne la propriété commune sur les entreprises et les bâtiments agricoles (art. 654a).

On peut, dans le cas du sol, également distinguer les trois grandes catégories de droits de propriété que sont les *droits de propriété formelle*, les *droits de disposition* et les *droits d'usage* (Leimbacher & Perler 2000 : 79-81).

Par *droits de propriété formelle*, 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 *droits d'usage*, il s'agit de comprendre l'ensemble des droits d'un ayant droit (généralement le propriétaire formel) à agir sur un bien-fonds (une parcelle) en l'utilisant à ses propres fins.

Ce sont précisément les modifications affectant l'un ou l'autre de ces trois types de droits, respectivement le repérage de transformations dans le jeu entre ces trois modes d'intervention du système régulateur, qui ont servi de critères principaux pour le découpage des différentes périodes au sein de la trajectoire du système régulateur. Celle-ci peut ainsi être divisée en *six périodes*. Les principaux composants sont présentés de manière synthétique dans le tableau ci-après avant d'être décrits plus avant dans la partie qui suit.

**Tableau 6.1 : Tableau synoptique des étapes historiques des transformations des droits de propriété, de disposition et d'usages de la ressource sol 1850-2000**

Étapes/types de droits concernés	LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE (GRUNDEIGENTUM)		
	Droits de propriété formelle	Droits de disposition	Droits d'usages
<p><b>Étape 1</b></p> <p><b>1850-1912</b></p> <p><b>La mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique</b></p>	<p><b>1850</b> [LF] Première loi fédérale sur l'expropriation</p> <p><b>1874</b> [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)</p> <p><b>1897</b> [CST] Art. 24 (compétence en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et de forêt)</p> <p><b>1903</b> [CST] Art. 24 (révision)</p>		
<p><b>Étape 2</b></p> <p><b>1912-1940</b></p> <p><b>Le fondement des rapports de propriété dans les droits privé et public</b></p>	<p><b>1912</b> [CC] Code Civil (CC)</p> <p><b>1930</b> [LF] Deuxième Loi fédérale sur l'expropriation</p>		

<p><b>Etape 3</b></p> <p><b>1940-1955</b></p> <p><b>La limitation des droits de disposition sur les terres agricoles et l'expérience de l'économie de guerre</b></p>		<p><b>1940</b> [LF] Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles</p> <p><b>1951</b> [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)</p>	<p><b>1939-1946</b> Régime des « pleins pouvoirs » conférés au Conseil fédéral et Plan Wahlen : juridiction d'exception en matière d'usages du sol et obligation généralisée de mise en culture des surfaces non-bâties</p>
<p><b>Etape 4</b></p> <p><b>1955-1969</b></p> <p><b>Les premières tentatives aménagistes : entre institutionnalisation d'une nouvelle forme de propriété et limitation des droits d'usages</b></p>	<p><b>1965</b> [CC] Réintroduction de la propriété par étage dans CC</p>		<p><b>1953</b> [CST] Modification de l'article 24<sup>quater</sup> de la Constitution (limitation des possibilités de construire des bâtiments en dehors des parcelles aménagées en matière de raccordements)</p> <p><b>1955</b> [LF] Loi fédérale sur la protection des eaux</p> <p><b>1960</b> [LF] Loi fédérale sur les routes nationales</p> <p><b>1962</b> [CST] Art. 24<sup>sexies</sup> sur la protection de la nature et du paysage</p> <p><b>1965</b> [LF] Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements</p> <p><b>1966</b> [LF] Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)</p>
<p><b>Etape 5</b></p> <p><b>1969-1983</b></p> <p><b>Des <i>Bodenrechtsartikel</i> à la régulation du droit de construire</b></p>	<p><b>1969</b> [CST] Bodenrechtsartikel 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> (garantie de la propriété privée + principe de l'aménagement du territoire)</p>		<p><b>1971</b> [LF] Loi fédérale sur la protection des eaux (remplace celle de 1955)</p> <p><b>1972</b> [AFU] Arrêté Fédéral Urgent sur l'aménagement du territoire</p> <p><b>1979</b> [LF] Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)</p>

<p><b>Etape 6</b></p> <p><b>1983-2000</b></p> <p><b>La multiplication des limitations des droits d'usages (au nom de la protection de l'environnement) et le renforcement de l'intervention sur les droits de disposition concernant les terres agricoles et le marché immobilier</b></p>		<p><b>1983</b> [LF] Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger</p> <p><b>1991</b> [LF] Loi fédérale sur le droit foncier rural</p>	<p><b>1983</b> [LF] Loi sur la protection de l'environnement (LPE)</p> <p><b>1985</b> [ORD] Ordonnance sur la protection de l'air (Opair)</p> <p><b>1986</b> [ORD] Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) Ordonnance sur les substances (Osubst)</p> <p><b>1987</b> [CST] Modification de l'article 24<sup>sexies</sup> (protection des sites marécageux) suite à l'initiative Rothenthurm</p> <p><b>1990</b> [ORD] Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)</p> <p><b>1991</b> [LF] Loi fédérale sur la protection des eaux</p> <p><b>1997</b> [LF] Révision de la LPE</p> <p><b>1998</b> [ORD] Ordonnance sur les sites contaminés (Osites) Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (Osol)</p> <p><b>1999</b> [LF] Révision de la LAT [ORD] Ordonnance sur la protection des eaux (OEaux)</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

### ***Etape 1 1850-1912 : la mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique***

Le paradoxe de cette première période, qui précède l'entrée en vigueur d'un Code Civil au niveau national consiste dans la mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation foncière pour des raisons d'utilité publique, alors même qu'il n'existe pas de définition homogène de la propriété au niveau national, celle-ci étant encore définie dans les différents codes civils cantonaux. Ainsi, en plus de la propriété privée, diverses formes de propriété commune (consortages pour l'eau, bourgeoisies pour les pâturages et les forêts, corporations pour la forêt, etc.) coexistent encore à cette époque. Ces formes anciennes de propriété sont caractérisées par le fait que l'accès aux titres de propriété n'est pas le résultat d'un mécanisme de marché (libre), mais résulte de l'appartenance à une communauté locale transmise par héritage, en principe paternel (cf. pour une présentation de l'institution de la *bourgeoisie*, Kaempfen 1965).

Face à ce contexte hétérogène, la loi fédérale sur l'expropriation de 1850<sup>106</sup> est restée très rudimentaire, se limitant à la définition de principes généraux. Les articles constitutionnels de 1874 et de 1897 viennent renforcer le principe de cette compétence fédérale en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 23), de même qu'ils précisent les principaux domaines de compétence en vertu desquels la Confédération est susceptible de recourir à son droit d'expropriation : les chemins de fer (art. 26), la poste et le télégraphe (art. 36) ou encore la police des endiguements, des constructions hydrauliques et des forêts (art. 24). Ces compétences fédérales en matière d'expropriation ont pour effet paradoxal de contribuer à une première forme d'homogénéisation des conceptions de la propriété à travers la reconnaissance du droit à une *juste indemnisation* en cas d'expropriation. La pratique, durant la période d'application de la loi de 1850, consistait avant tout à indemniser les propriétaires financièrement, pratique qui se transformera avec la loi de 1932, qui introduit la possibilité d'une indemnisation en nature (Conseil Fédéral, 1926:5).

On notera cependant que ces dispositions constitutionnelles n'ont pas pour objet de mettre en place une régulation explicite et cohérente des usages du sol, mais se limitent à octroyer à la Confédération un instrument (l'expropriation) d'accès au sol se trouvant en mains privées dans l'optique de la réalisation d'infrastructures d'utilité publique.

Font l'objet d'une première forme, encore limitée, de régulation, l'exploitation et la gestion de la forêt (catégorie d'usages F3), ainsi que la rivalité entre l'implantation d'infrastructures d'utilité publique (catégories d'usages A1, A4) et l'exploitation agricole (catégorie d'usages F1). Ainsi, le principal groupe de propriétaires concerné par ces procédures d'expropriation au profit des régies fédérales ou des entreprises publiques sont à cette époque les agriculteurs.

### ***Etape 2 1912-1940 : le fondement des rapports de propriété dans les droits privé et public***

Cette deuxième période est marquée par l'achèvement de la mise en place des bases de l'ordre juridique libéral régissant encore aujourd'hui les relations de propriété dans la société. Les deux composants principaux de cette période sont à cet égard le Code Civil Suisse (CC) qui entre en vigueur en 1912 et la nouvelle loi fédérale sur l'expropriation de 1930<sup>107</sup>.

Consacrant la propriété privée comme la seule forme juridiquement reconnue de propriété, le CC supprime en conséquence toutes les autres formes de propriété, notamment la propriété *commune* héritée de l'ordre juridique de l'Ancien Régime. Cette unification et cette simplification de la définition de la propriété a naturellement revêtu une importance historique centrale dans la trajectoire des régimes institutionnels du sol jusqu'à aujourd'hui (Tschäeni 1988). On a déjà mentionné plus haut la contribution du CC à la définition de l'institution de

---

<sup>106</sup> Loi fédérale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 1<sup>er</sup> mai 1850, RO **1848-1850 I** 319

<sup>107</sup> Loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930, RO **1931** 701.



la propriété privée (art. 641) et la « puissance » de la propriété foncière à travers le principe d'accession (arts. 655 et 667). Une lecture plus fine du CC permet cependant de voir que cette toute-puissance du propriétaire<sup>108</sup> trouve déjà un certain nombre de limitations dans le droit privé lui-même. Ainsi, Leimbacher & Perler (2000) font remarquer que, si le CC définit bien le *principe* de la propriété, il n'en définit cependant pas complètement, loin de là, le *contenu* ; ceci dans la mesure où le célèbre alinéa 1 de l'article 641<sup>109</sup> laisse la porte ouverte aux interventions limitatives, par l'intermédiaire du droit public, du contenu de la propriété avec la formule : « dans les limites de la loi ». Il existe par ailleurs d'autres limitations à la propriété dans ce même CC. Les quatre plus importantes sont :

1. le principe du libre accès aux forêts et aux pâturages et le droit de cueillette (art. 699)
2. les rapports de voisinage (arts. 684-698) et notamment le droit de passage (arts. 694-696).
3. les limitations du transfert et, plus généralement, de la circulation des titres de propriété en matière de droit foncier rural en vue de la lutte contre la spéculation sur les terres agricoles (art. 621).
4. les servitudes foncières (arts. 730-744) et le droit de superficie (arts. 675 et 779)<sup>110</sup>

De son côté, la loi sur l'expropriation de 1930 établit les limites de droit public en matière d'expropriation en vertu d'un intérêt public supérieur. Ce faisant, elle contribue à renforcer les dispositions protégeant les agriculteurs dans les procédures d'expropriation. En particulier, elle entérine le principe de l'*indemnisation*, si possible en nature, lorsqu'il s'agit de grandes surfaces.

Il serait certainement peu utile analytiquement, de même que peu réaliste empiriquement, de considérer qu'avec l'entrée en vigueur du CC, l'ensemble des B&S dérivés du sol sont désormais *implicitement* régulés<sup>111</sup>. Une interprétation plus pertinente consiste à ne retenir que les B&S *explicitement* régulés<sup>112</sup>. Font désormais l'objet d'une telle régulation les B&S désignés essentiellement au travers des quatre types de dispositions de limitation de la propriété absolue mentionnés ci-dessus. Il s'agit des catégories B&S F1 (surfaces agricoles)<sup>113</sup>, F2 (pâ-

<sup>108</sup> Il est par ailleurs intéressant de constater que la définition de l'institution de la propriété ne se fait concrètement qu'à travers celle de la forme juridique du *propriétaire*.

<sup>109</sup> Cet alinéa énonce la chose suivante : « Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi ».

<sup>110</sup> A ces quatre limitations, on pourrait certainement encore ajouter celles résultant de droits d'usufruits (arts. 745-781) ou de l'existence de charges foncières (arts. 782-792).

<sup>111</sup> Dans la suite de ce texte, on fera la distinction entre régulation, *directe/indirecte, explicite/implicite*. Par régulation *directe*, on entend une régulation clairement explicitée dans le cadre de textes législatifs dont une grande partie des articles sont clairement orientés vers la gestion de B&S de la ressource en question. Par régulation *indirecte*, on entend une régulation plus ou moins explicite en marge d'une législation principalement dévolue à la régulation de B&S fournis par d'autres ressources, voire même à la réglementation de phénomènes n'ayant rien à voir avec la régulation des ressources naturelles. Par régulation *implicite*, on entend une régulation d'un ou de plusieurs B&S *non explicitement visée* par les éléments du système régulateur ou par le programme politico-administratif d'une politique, régulation qui n'en a pas moins des effets tangibles.

<sup>112</sup> Une telle interprétation a pour elle de situer l'importance et la signification du CC avant tout du côté de la définition des droits de propriété formelle et de montrer par là que sa contribution à la régulation des usages de la ressource par l'intermédiaire d'interventions *limitatives* sur les droits de disposition ou d'usages est en réalité plutôt limitée. Cette posture permet également de montrer *qu'il n'existe par exemple aucune régulation effective significative du droit de construire avant 1955 (régulation encore très faible), voire jusqu'aux débuts des années 1970, c'est-à-dire jusqu'à la loi sur la protection des eaux de 1971 et l'Arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire de mars 1972.*

<sup>113</sup> Par l'intermédiaire de l'article 621, ou encore 703 sur les améliorations foncières.

turages, alpages, prairies) et F3 (forêts)<sup>114</sup>, A2, (logement)<sup>115</sup>, D1 (mines)<sup>116</sup>, D2-D3 (gravières, carrières, tourbières)<sup>117</sup>, E1 (filtrage de l'eau)<sup>118</sup>. Par ailleurs, le droit de construction d'immeubles (A1-A6) ne se trouve que très faiblement régulé par l'intermédiaire du droit de superficie (arts. 779a-1), de même que les modalités des activités de construction (catégories A1-A6), qui le sont essentiellement par l'intermédiaire des dispositions concernant le droit de voisinage. C'est ainsi que, si l'étendue des B&S désormais régulés semble relativement importante, l'intensité de la régulation reste elle, du point de vue substantiel des droits de disposition et d'usages, relativement faible.

### *Etape 3 1940-1955 : la limitation des droits de disposition sur les terres agricoles et l'expérience de l'économie de guerre*

Cette troisième étape se caractérise par un développement du système régulateur en direction d'une intervention sur les droits de disposition des propriétaires des terres agricoles à travers la mise en œuvre de trois lois fédérales concernant la propriété foncière rurale : la loi de janvier 1940 sur le désendettement des exploitations agricoles<sup>119</sup>, celle de juin 1951 sur le maintien de la propriété agricole<sup>120</sup> et finalement celle d'octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne<sup>121</sup>. Elles participent toutes trois d'une même tentative de protéger ces terres contre la spéculation foncière. Alors que la première loi tente d'intervenir indirectement sur le phénomène, à travers la limitation de la capacité des agriculteurs à hypothéquer leurs terres, la seconde intervient directement sur les conditions de la circulation des titres de propriété, en instituant un contrôle par l'autorité cantonale des transferts de terrains visant à empêcher autant que possible le rachat de ces terres par des non-agriculteurs. La troisième loi de son côté restreint les droits de disposition et d'usages des propriétaires de terres agricoles subventionnées au titre du soutien aux activités agricoles.

La période de l'économie de guerre et du plan Wahlen a représenté pour sa part une période limitée (entre 1938 et 1945) de restriction importante des droits d'usages du sol sous la forme d'une obligation de mise en culture d'un très grand nombre de parcelles, très souvent indépendamment du caractère préalablement agricole de celles-ci.

Ces deux logiques d'interventions caractéristiques de cette période ont en commun de focaliser exclusivement sur les usages agricoles du sol (B&S F1 et F2). Ce faisant, les agriculteurs propriétaires constituent la seule catégorie de propriétaires connaissant une modification de ses droits.

---

<sup>114</sup> Par l'intermédiaire de l'article 699 ou encore 740 sur les servitudes (droits de passage, de pacage, d'affouage (droit de prendre du bois de chauffage dans une forêt communale), d'abreuvement et d'irrigation), de même que 770 sur l'usufruit.

<sup>115</sup> Par l'intermédiaire des articles 776-778 sur le droit d'habitation.

<sup>116</sup> Par l'intermédiaire de l'article 771.

<sup>117</sup> Par l'intermédiaire de l'article 769.

<sup>118</sup> Par l'intermédiaire de l'article 689.

<sup>119</sup> 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 1940 78

<sup>120</sup> Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951, RO 1952 415

<sup>121</sup> Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgr) du 3 octobre 1951, RO 1953 1095.

#### ***Etape 4 1955-1969 : les premières tentatives aménagistes : entre institutionnalisation d'une nouvelle forme de propriété et limitation des droits d'usage***

Face au succès très relatif des interventions sur les droits de disposition, cette quatrième période marque un nouvel infléchissement dans la trajectoire du système régulateur qui voit se déplacer le centre de gravité de l'intervention étatique en direction des droits d'usages ; ceci notamment par l'intermédiaire de la tentative de limiter pour la première fois -de manière certes très indirecte et modeste- le *droit de construire*. C'est ainsi que la loi sur la protection des eaux de 1955<sup>122</sup> a de fait été utilisée dans la pratique -notamment par l'intermédiaire de la jurisprudence du Tribunal Fédéral (Huber 1969, cité in Ruch & Moor 1999)- comme instrument de limitation de l'octroi de permis de construire pour les parcelles situées en dehors du plan de canalisation ou encore (critère cependant dans la réalité encore peu contraignant) en dehors des « zones déjà construites ». Cette capacité d'intervention sur le droit de construire résulte de l'attribution aux cantons de la compétence de réguler les déversements d'eaux usées, ainsi que le dépôt de matières solides dans les eaux susceptibles d'en altérer significativement la qualité (articles 3 et 4). Il semble ainsi que l'objectif de cette interprétation jurisprudentielle de la loi de 1955 ait été de tenter de limiter, autant que faire se pouvait, la possibilité pour les propriétaires fonciers de construire des bâtiments absolument n'importe où et de lutter ainsi contre la dissémination du bâti (*Streubauweise*) (Ruch & Moor 1999 :32).

Parallèlement à ces premières tentatives de délimitation de la zone à bâtir, se développe une autre préoccupation foncière, partiellement contradictoire avec la précédente : la concentration de la propriété foncière aux mains des grandes sociétés de capitaux au détriment des particuliers. Ainsi, de manière à faciliter quelque peu l'accès des particuliers, familles, artisans, professions libérales à la propriété du sol ou d'un bien immobilier tel que appartement, atelier, bureau, magasin, etc., l'on introduit dans le Code Civil, par l'intermédiaire d'une loi fédérale<sup>123</sup>, une nouvelle forme de propriété qui est la *propriété par étage*, respectivement la copropriété sur un immeuble. La logique du montage juridique consiste ici en effet, par l'intermédiaire de la seule révision du CC, à passer par la notion de copropriété pour fonder juridiquement cette nouvelle forme de propriété. Cette dernière est ainsi définie comme une forme de copropriété sur un bien-fonds et/ou un immeuble, dont chacune des parts correspond à un appartement. On ne peut donc être propriétaire d'un appartement qu'en tant que l'on est copropriétaire de l'immeuble et de la parcelle. Les droits et les devoirs des copropriétaires sont également définis dans le CC (arts.647-647e). Le principe fondamental arrêté est le suivant : un seul copropriétaire peut contraindre tous les autres à réaliser les investissements indispensables au maintien de la possibilité d'usage et de la valeur du bâtiment (par exemple remplacement d'un toit arraché par un ouragan), alors qu'une majorité (même qualifiée) de copropriétaires ne peut au contraire contraindre une minorité à concéder des investissements à caractère voluptuaire (investissement ne contribuant qu'à l'embellissement et au luxe) (Conseil fédéral 1962).

Finalement, la loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966<sup>124</sup> représente également une intervention sur les droits d'usages des propriétaires, privés comme publics. Même si sa contribution ne s'inscrit pas dans une logique aménagiste et s'est trouvée spatialement limitée aux objets et zones classés dans les différents inventaires, ses effets sont probablement loin d'avoir été négligeables sur le terrain.

---

<sup>122</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 mars 1955, RO **1956** 1635

<sup>123</sup> Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages) du 19 décembre 1963, RO **1964** 989

<sup>124</sup> Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1<sup>er</sup> juillet 1966, RO **1966** 1694

A partir de la seconde moitié des années 1950, une nouvelle catégorie de propriétaires, soit les propriétaires privés de parcelles non équipées, se trouve donc concernée par des limitations du droit de construire. Parallèlement, les droits d'usage des propriétaires fonciers possédant des parcelles ou des objets classés dans les inventaires LPN sont également limités. Finalement, un certain nombre de B&S (A2 : logements, A3 : zones industrielles et commerciales et A5 : infrastructures touristiques et de loisirs) voient des premières formes de leur régulation émerger -de manière cependant *indirecte*-, alors que d'autres, avant tout B1 (protection de paysages et de sites naturels d'importance nationale ou régionale), voient la leur s'accroître significativement. Il convient encore de signaler que la loi sur la protection des eaux contient également des dispositions limitant le droit d'exploitation des gravières (D2) et d'entreposage de déchets (C1) dans la mesure où ces usages sont susceptibles de polluer les eaux situées ou passant à proximité (régulation *indirecte*).

### ***Etape 5 1969-1983 : des Bodenrechtsartikel à la régulation du droit de construire***

Cette cinquième période est absolument centrale dans la trajectoire, non seulement du système régulateur, mais, comme on le verra plus loin, de l'ensemble du régime institutionnel. C'est le moment du dernier grand débat politique sur le droit foncier (*Bodenrechtsfrage*). Les articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> (*Bodenrechtsartikel*) de 1969 constituent ainsi la pièce centrale du compromis social et politique « échangeant » la garantie constitutionnelle de la propriété et le principe d'indemnisation en cas d'expropriation -aussi bien *formelle* que *matérielle*-, contre l'inscription du principe de l'aménagement du territoire dans la Constitution et donc, la promesse de la mise en place d'une politique fédérale en la matière.

Ainsi, durant cette période, deux des trois composantes du système régulateur ont été successivement transformées. Alors que les articles de 1969 représentent une intervention sur les *droits de propriété formels* (la première depuis 1912 et la dernière en date), la loi sur la protection des eaux de 1971<sup>125</sup>, l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire (AFU) de mars 1972<sup>126</sup> et finalement la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979<sup>127</sup> interviennent de manière très significative -et parfois même brutale, comme dans le cas de l'AFU de 1972- sur les *droits d'usages* des propriétaires fonciers, notamment par la *suppression généralisée du droit de construire* en dehors de la zone à bâtir.

Mais il y a plus encore. Leimbacher & Perler (2000 :124-5) font remarquer que l'enjeu central de cette décennie ne se réduit pas à la question de la suppression du droit de construire. Ils défendent la thèse qu'il s'est joué durant cette période quelque chose de beaucoup plus fondamental encore qui consiste en une profonde *mutation* du mécanisme de définition du *contenu* et du *sens* de la propriété, résultant du nouveau rôle dévolu dans la pratique au droit public. Les juristes suggèrent que cette définition publique du contenu de la propriété privée va désormais si loin, que c'est la catégorie même de propriété privée, telle qu'elle est définie dans le CC, qui est en train d'être remise en question du point de vue juridique, la preuve étant qu'une conception quasi illimitée de la propriété est désormais devenue tout simplement impensable.

En ce qui concerne les droits d'usage, la mise en œuvre de la LAT, en définissant une *zone à bâtir* clairement distincte des zones non-constructibles, n'interdit pas seulement la construction de bâtiments ou d'infrastructures dans ces autres zones, mais elle établit plus généralement, à travers la logique du zonage généralisé, un devoir de conformité, valable sur

---

<sup>125</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971, RO 1972 958

<sup>126</sup> Arrêté fédéral urgent (AFU) instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972, RO 1972 652

<sup>127</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RO 1979 1573

l'intégralité du territoire, entre la *localisation* d'une parcelle et les *types d'usages* autorisés de celle-ci.

Avec la législation sur l'aménagement du territoire, c'est l'ensemble des propriétaires fonciers et immobiliers (privés comme publics) qui voient leurs droits d'usage profondément redéfinis et, souvent, significativement limités. Si, comme dans le cas du CC, la LAT régule virtuellement l'ensemble des B&S dérivés du sol, il apparaît plus pertinent analytiquement de considérer que seuls les types d'usages A (surfaces à bâtir), B (espaces naturels et biodivers) - à l'exception de B6 (surfaces de compensation écologiques), et F (surfaces fertiles) font désormais l'objet d'une régulation *explicite* et *directe* au niveau fédéral.

***Etape 6 1983-2000 : multiplication des limitations des droits d'usages au nom de la protection de l'environnement et renforcement de l'intervention sur les droits de disposition concernant les terres agricoles et le marché immobilier.***

Durant cette dernière période, l'intervention se déroule à nouveau simultanément sur les droits de *disposition* (avec la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger<sup>128</sup> et la loi sur le droit foncier rural<sup>129</sup>) et sur les droits *d'usage* (au nom de la protection de l'environnement et de la protection qualitative des sols). Alors que les limitations des droits de disposition concernent avant tout les propriétaires ou les agences immobilières intéressés à la vente de bien-fonds ou d'immeubles aux personnes résidant à l'étranger (renforcement du système de quotas) d'une part, et les agriculteurs d'autre part, les limitations des droits d'usages touchent un spectre incommensurablement plus large et diversifié de propriétaires.

La mise en place de limitations des droits d'usages du sol se développe en trois temps à partir de la loi fédérale sur la protection de l'environnement de 1983<sup>130</sup>. La *première période* couvre la décennie des années 1980. Elle est caractérisée par des limitations des usages du sol résultant de deux logiques différentes : la lutte contre le bruit et la pollution et la protection des sols contre les atteintes chimiques. Des prescriptions contraignantes en matière de délimitation des zones à bâtir, ainsi que d'octroi de permis de construire de nouveaux immeubles, sont ainsi édictées, dans la LPE (arts. 22 et 24), ainsi que dans l'Ordonnance sur la protection contre le bruit<sup>131</sup> (arts. 29-31), en fonction de valeurs limites d'immissions (VLI) en matière de nuisances sonores, répertoriées dans un cadastre du bruit. Des prescriptions contraignantes comparables concernant l'octroi de permis de construire ou encore des obligations d'assainir des installations en fonction de valeurs limites d'émissions comme d'immissions (VLE et VLI) en matière de pollution atmosphérique sont fixées dans l'Opair<sup>132</sup>. Dans le même temps, des limitations d'usages des sols concernant en premier lieu les usages agricoles (engrais, produits traitants pour les plantes, boues d'épuration)<sup>133</sup> et l'entreposage des déchets<sup>134</sup> sont également fixées dans la LPE (arts. 33-35 et 44), de manière à protéger les sols contre les atteintes chimiques susceptibles de nuire à leur fertilité et à leur capacité d'autoreproduction.

---

<sup>128</sup> Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983, RO **1984** 1148

<sup>129</sup> Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, RO **1993** 1410

<sup>130</sup> Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 RO **1984** 1122.

<sup>131</sup> Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) du 15 décembre 1986, RO **1987** 338

<sup>132</sup> Ordonnance sur la protection de l'air (Opair) du 16 décembre 1985, RO **1986** 208.

<sup>133</sup> Ces prescriptions sont concrétisées dans l'Ordonnance sur les substances (Osubst) du 9 juin 1986, RO **1986** 1254 (notamment arts. 9 et 10)

<sup>134</sup> Ces prescriptions sont concrétisées dans l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) du 10 décembre 1990, RO **1991** 169

Une *deuxième série de limitations* des droits d'usages du sol découle, au début des années 1990, de la nouvelle législation en matière de protection des eaux<sup>135</sup>. Ces limitations d'usages sont de quatre ordres : (1) limitation des conditions d'octroi de permis de construire ou de transformer un bâtiment, ainsi que prescriptions en matière de modalités de réalisation des travaux, en raison des exigences diverses en matière de protection des eaux (évacuation des eaux usées, protection des eaux de surface et souterraines, protection des zones actuelles et futures de captage d'eau, arts. 17, 19, 20, 21) ; (2) limitation des conditions et des techniques d'exploitation agricole des sols (usage d'engrais et de produits traitants pour les plantes) au nom de la protection qualitative des eaux (arts. 27) ; (3) limitation des conditions d'exploitation des gravières, sablières, etc. au nom de la protection des cours d'eau, des nappes phréatiques exploitées et, plus généralement, de la protection des eaux souterraines ; (4) limitation des possibilités d'imperméabilisation des sols à travers l'obligation de l'établissement d'un plan communal de l'évacuation des eaux (PGEE) définissant des surfaces minimums d'évacuation par infiltration des eaux non polluées sur le territoire communal. Ce dernier train de mesures est certainement le plus contraignant pour les communes et les propriétaires fonciers.

Enfin, la *troisième période* de la mise en place de ce dispositif généralisé de limitation des droits d'usages fait suite à la révision de la LPE de 1995<sup>136</sup> ayant pour objectif la protection qualitative des sols. Trois nouvelles séries de contraintes pèsent sur l'exercice des droits d'usages des utilisateurs du sol : 1) au nom de la protection contre les atteintes physiques des sols, réglée dans une version complètement nouvelle de l'OSol<sup>137</sup>, la conduite de chantiers de construction (modalités d'usages des véhicules, machines et outils)<sup>138</sup> et les techniques d'exploitation (agricole) des sols doivent désormais être compatibles avec la prévention des phénomènes de compaction, d'érosion ou de toute autre modification de la structure physique des sols (LPE, arts. 33-35 ; OSol, arts. 6 et 7) ; 2) les usages agricoles sont également tenus de ne pas altérer au-delà d'un certain niveau la composition non seulement chimique, mais également biologique des sols, notamment par l'introduction d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes ; 3) aussi bien la LPE (arts.32c) que l'OSol (art.10) et l'Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués<sup>139</sup> (OSites, arts.16-20) imposent des limitations généralisées d'usages des sols, voire même, dans certains cas, une obligation pour les propriétaires d'assainir, ceci en cas de dépassement, respectivement, des valeurs indicatives (indiquant que la fertilité des sols est non garantie à long terme), puis des valeurs d'assainissement (indiquant des dangers très clairs pour les hommes, les animaux et les plantes).

Ce qui caractérise l'évolution du système régulateur durant cette période, c'est avant tout sa complexification à travers la multiplication et la diversification des logiques d'action - résultant d'objectifs avant tout sectoriels (protection de l'air, lutte contre le bruit, traitement des déchets, assainissement des sites pollués)- qui sont à l'origine des limitations des droits d'usages des propriétaires et/ou des ayants droit. Cette complexification se retrouve, sur le terrain, dans la multiplication des périmètres investis de limitations de plus en plus spécifiques.

---

<sup>135</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux (Leaux) du 24 janvier 1991, RO **1992** 1860, Ordonnance sur la protection des eaux (Oeaux) du 28 octobre 1998, RO **1998** 2863.

<sup>136</sup> Révision du 21 décembre 1995, RO **1997** 1155

<sup>137</sup> Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol) du 1<sup>er</sup> juillet 1998, RO **1998** 1854.

<sup>138</sup> Ces dispositions concernant la lutte contre le compactage concernent avant tout des chantiers et des travaux de construction légers et plus probablement encore l'exploitation agricole, dans la mesure où il est précisé dans la LPE (révisée) à l'article 33, alinéa 2, que les dispositions de lutte contre les atteintes physiques des sols *ne concernent pas la construction*.

<sup>139</sup> Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués par des déchets (Ordonnance sur les sites contaminés, OSites) du 26 août 1998, RO **1998** 2261.

Enfin, le dernier élément significatif de cette période méritant d'être signalé est la révision de la LAT en 1998<sup>140</sup>. En effet, alors que la logique prédominante de l'évolution du système régulateur a consisté, en tous les cas depuis l'entrée en vigueur du CC en 1912, en une spécification et une limitation progressive du contenu de la propriété (c'est-à-dire des droits de disposition et d'usages), cette révision représente le premier cas significatif de *restitution* de droits d'usages préalablement supprimés (à savoir assouplissement des conditions d'usages et de disposition des bâtiments à vocation agricole situés dans la zone agricole).

La mise en place de ce corpus législatif a signifié, durant cette période, un renforcement et parfois un accroissement de la régulation d'un nombre très important de B&S, affectant les droits d'usages sur la ressource d'un très grand nombre de propriétaires et d'appropriateurs très différents. Outre les contraintes supplémentaires affectant le droit de construire des propriétés au nom avant tout de la lutte contre le bruit et la pollution de l'air (A2 : logements, A3 : zones industrielles et commerciales, voire A5 : infrastructures touristiques et de loisirs), il convient de signaler l'obligation pour les propriétaires de terrains pollués – que ce soit à travers des pollutions chimiques (essentiellement A1 : infrastructures urbaines, A3 : zones industrielles et commerciales, A4 : infrastructures pour les transports, A6 : infrastructures militaires, C : entreposage de déchets, F1 : surfaces agricoles intensives), biologiques (essentiellement F1) ou physiques (essentiellement C, D : production de matières premières végétales et minérales, F1) - d'assainir leur bien-fonds. De leur côté, les agriculteurs se voient imposer (pour la première fois au nom de la protection qualitative des sols et de la lutte contre la pollution des eaux) des contraintes relativement strictes en matière de techniques agricoles, comprenant là aussi une clause d'obligation d'assainir le cas échéant. En dernier lieu, la possibilité des communes et des particuliers d'imperméabiliser leurs sols (E1 : filtrage de l'eau et E3 : régulation du cycle de l'eau) est également pour la première fois limitée à travers le PGEE. Au total, pour la première fois de l'histoire du régime institutionnel du sol, la quasi intégralité des B&S dérivés de la ressource sont simultanément régulés.

Le tableau 6.2 propose une représentation synthétique de l'évolution générale de la « politique du système régulateur ».

**Tableau 6.2 : Synthèse de l'évolution du système régulateur<sup>141</sup>**

	Droits de propriété formelle	Droits de disposition	Droits d'usage
1. 1850-1912	X		
2. 1912-1940	XX		
3. 1940-1955		XX	X (Wahlen)
4. 1955-1969	X		X
5. 1969-1983	XXX		XXX
6. 1983-2000		XX	XXX

On peut, à la lecture de ce tableau, observer une tendance générale du système régulateur à passer, en un siècle, d'une focalisation sur la définition formelle des droits de propriété (étapes 1 et 2) vers une intervention fondée sur la limitation des droits d'usages (étapes 3 et 4, et surtout 5 et 6) et ceci, en passant par la voie intermédiaire de l'intervention sur les droits de disposi-

<sup>140</sup> Modification du 20 mars 1998 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, RO 2000 2042. Cette modification est acceptée en votation populaire (suite à un référendum) le 7 février 1999 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000.

<sup>141</sup> Le nombre de X indique grossièrement le nombre de B&S (1, 2, 3 et plus) régulés par chacun des trois types de droits de propriété du système régulateur.

tion (étape 3, finalisée dans l'étape 6). La prépondérance de l'intervention sur la définition des droits formels dans les deux premières périodes s'explique certainement par la proximité de la fondation de l'ordre social et politique de la Suisse moderne entre 1848 et 1874, moment de formalisation et d'institutionnalisation de principes sociaux et politiques fondamentaux, comme l'est précisément la propriété (privée) dans une société capitaliste. 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 limitation des droits d'usages. Il semble que cela soit une tendance récurrente de la stratégie de régulation étatique en Suisse que de choisir systématiquement les interventions ayant le moins d'impacts directs sur la propriété. L'histoire de la difficile mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire en est une illustration des plus claires. Il a dès lors fallu attendre que la pression objective des problèmes, de même que, surtout, leur perception sociale et politique par des groupes sociaux structurés ayant des intérêts et des droits à faire valoir, atteigne un certain niveau de visibilité et de présence, pour que la limitation des droits d'usages des propriétaires fonciers et des appropriateurs par les politiques publiques devienne politiquement possible. La question qui émerge de l'observation de cette analyse historique de l'évolution de la « politique du système régulateur », alternant les interventions sur les différentes dimensions des droits de propriété, est de savoir s'il existe une logique cyclique de réajustement entre les trois voies d'intervention et, notamment, entre les droits formels et les droits d'usage : dans quelle mesure la stratégie actuelle de multiplication des limitations des droits d'usages pourra-t-elle se faire sans à terme une redéfinition en profondeur du concept juridique de la propriété (foncière) ?

## **6.2 L'EVOLUTION DU *POLICY DESIGN* (POLITIQUES PUBLIQUES D'EXPLOITATION ET DE PROTECTION)<sup>142</sup>**

L'histoire des politiques publiques intervenant dans la régulation des relations d'exploitation comme de protection du sol durant les cent dernières années peut être divisée en *cinq périodes* décrites ici de manière succincte dans le tableau 6.3 qui suit.

---

<sup>142</sup> Pour une description plus complète des législations composant les différentes étapes, cf. Nahrath 2000b.



**Tableau 6.3 : Tableau synoptique des étapes historiques des politiques de régulation du sol 1874-2000**

Étapes	Bases constitutionnelles	Bases légales et réglementaires (ordonnances, AFU, etc.)	Problèmes collectifs à résoudre et principales hypothèses causales
<p><b>Etape 1</b></p> <p><b>1874-1940</b></p> <p><b>De la « colonisation intérieure » au « mouvement des urbanistes » : l'œuvre planificatrice virtuelle au service de l'agriculture</b></p>	<p><b>1874</b></p> <p>Compétences de la Confédération en matière de transports (art. 26 chemin de fer) et de communication (art. 36 poste et télégraphe)</p> <p><b>1897</b></p> <p>Compétences en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et de politique forestière (art. 24)</p>	<p><b>(1902</b></p> <p>Loi sur la police des forêts)</p> <p><b>1930</b></p> <p>Loi fédérale sur l'expropriation</p>	<p><u>Problèmes collectifs</u>: Face aux effets, perçus comme négatifs, de l'extension urbaine (diminution des surfaces agricoles et émigration rurale) se développe le projet de la « colonisation intérieure ». S'inscrivant dans une perspective idéologique valorisant la « ruralité » et le « maintien de l'authenticité de la population suisse », la « colonisation intérieure » propose le développement d'une politique nationale d'occupation du sol ayant pour but la garantie de l'autarcie alimentaire du pays, ainsi que la prolétarianisation des nouveaux ouvriers urbains d'origine rurale. L'objectif principal est la création, la défense et la mise en valeur des terres agricoles au travers d'un programme de défrichement et de mise en culture des terres improductives, y compris en milieu urbain.</p> <p>A l'opposé, le « mouvement des urbanistes » propose également de développer une politique nationale de planification des usages du sol, mais fondée au contraire sur une conception urbanistique. Dans cette perspective, il s'agit de projeter sur l'ensemble du territoire national une logique de planification urbaine fondée sur le principe de la différenciation des usages du sol selon une division fonctionnelle de ses usages fondamentaux que sont : la production agricole, l'accueil des activités de production et l'accueil des infrastructures de transports.</p> <p><u>Hypothèse causale principale</u> : Deux hypothèses causales concurrentes coexistent durant cette période : l'hypothèse ruralisante et l'hypothèse urbaniste.</p> <p>La première est la suivante : En développant une politique globale de planification de l'occupation du sol fondée sur une protection et une mise en valeur systématique des terres cultivables partout sur le territoire (y compris en zones urbaines), l'on pourrait lutter contre l'émigration rurale, la prolétarianisation des nouveaux ouvriers, 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.</p> <p>La seconde constitue une sorte d'inversion de l'hypothèse précédente : La planification des usages du sol dans le cadre d'une politique de l'aménagement du territoire national doit se faire au travers d'une extension du périmètre originel de la planification urbaine, de manière à intégrer progressivement les zones périphériques, puis rurales, entourant les villes, jusqu'à couvrir l'intégralité du territoire national.</p> <p><u>Remarque</u> : Ces deux designs de planification entrant en contradiction avec certains principes (« libéralisme » et « fédéralisme ») de l'idéologie dominante de la « culture politique » suisse opposés à toute centralisation, ne donnèrent lieu à aucune mise en œuvre effective au niveau national.</p>

<p><b>Etape 2</b></p> <p><b>1940-1955</b></p> <p><b>La mise sous protection des terres agricoles : de l'économie de guerre à la lutte contre la spéculation foncière</b></p>		<p><b>1940</b> Arrêté du Conseil Fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers</p> <p><b>1951</b> -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)</p>	<p><u>Problème collectif</u>: Le seul domaine échappant à ce refus de toute intervention fédérale en matière de planification du sol 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 (Plan Wahlen) au travers d'une première tentative de mise sous protection des exploitations et des terres agricoles, ainsi qu'un encadrement et un subventionnement du secteur agricole par l'Etat fédéral.</p> <p><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 protéger ces dernières contre la spéculation foncière au travers d'une intervention significative de la part de l'Etat. Celle-ci se fait 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.</p>
<p><b>Etape 3</b></p> <p><b>1955-1971</b></p> <p><b>Une stratégie d'aménagement indirect du territoire</b></p>	<p><b>1969</b> - Bodenrechtsartikel Art. 22<sup>ter</sup> (garantie de la propriété privée) Art. 22<sup>quater</sup> (principe de l'aménagement du territoire)</p>	<p><b>1955</b> -Loi sur la protection des eaux</p> <p><b>1963</b> -Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages)</p> <p><b>1965</b> -Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements</p> <p><b>1966</b> -Loi sur la protection de la nature (LPN)</p> <p><b>1971</b> -Loi sur la protection des eaux</p>	<p><u>Problème collectif</u>: Le problème collectif émergeant durant la seconde partie des années 1950 est la hausse généralisée de la valeur du sol. L'augmentation importante des prix des terrains suite au développement de la spéculation foncière a plus particulièrement eu des effets négatifs importants sur deux usages du sol impliquant deux groupes très différents de la population que sont les <i>agriculteurs</i> et les <i>locataires</i>.</p> <p>D'un côté, l'urbanisation (construction de logements collectifs et individuels, industrialisation, etc.) et la spéculation foncière sur les terres agricoles en périphérie des agglomérations font augmenter les prix des terrains de telle manière que les agriculteurs se retrouvent, non seulement dans l'incapacité d'acquérir de nouvelles terres permettant d'agrandir leur exploitation, mais également tentés de les vendre, le prix de ces terres sur le marché foncier étant sans rapport avec leur valeur de rendement. De l'autre côté, la spéculation foncière et l'accroissement de la demande en logements contribuent à la flambée durable des prix des loyers.</p> <p>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 ?</p> <p><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. Il convient par ailleurs de développer une politique fédérale de soutien à la construction de logements, ainsi que de créer les conditions facilitant l'accès à la propriété grâce à l'introduction d'une nouvelle forme de propriété qui est la propriété par étage (PPE).</p>

<p><b>Etape 4</b></p> <p><b>1972-1983</b></p> <p><b>Politique fédérale d'aménagement du territoire (protection quantitative)</b></p>		<p><b>1972</b> -Arrêté Fédéral Urgent en matière d'aménagement du territoire (AFU)</p> <p><b>1979</b> -Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT)</p>	<p><u>Problème collectif</u>: De manière à lutter efficacement contre la poursuite de la construction désordonnée des zones (rurales) situées en périphérie des agglomérations, ainsi que, plus largement, de promouvoir un usage rationnel et équitable du sol susceptible de protéger les bases naturelles de la vie, de favoriser la vie sociale économique et culturelle des différentes régions du pays et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes pour le pays, il convient 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 permettant une utilisation économe et judicieuse du sol.</p> <p><u>Hypothèse causale principale</u> : Si l'on différencie spatialement plus clairement les trois principaux usages du sol (zones constructibles, zones agricoles et zones protégées), que l'on limite certains usages et que l'on améliore la coordination entre ces différents usages du territoire, alors on protège le sol de la surexploitation.</p>
<p><b>Etape 5</b></p> <p><b>1983-2000</b></p> <p><b>L'émergence d'une politique de protection qualitative des sols et des biotopes</b></p>	<p><b>1987</b> Modification de l'article 24<sup>sexies</sup> par l'ajout d'un alinéa 5 concernant la protection des marais et des sites marécageux (initiative Rothen-thurm)</p>	<p><b>1983</b> -Loi sur la Protection de l'Environnement (LPE)</p> <p><b>1985</b> -Ordonnance sur la protection de l'air (Opair)</p> <p><b>1986</b> -Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (Osubst)</p> <p><b>1990</b> -Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)</p> <p><b>1991</b> -Loi sur le droit foncier rural -Loi sur les forêts (LFo) (biodiversité)</p> <p><b>1992</b> Article 31b de la loi sur l'agriculture</p> <p><b>1993</b> -Ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD)</p> <p><b>1996</b> -Ordonnance instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie (OCEco)</p> <p><b>1997</b> -Révision de la LPE</p> <p><b>1998</b> -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)</p> <p><b>1999</b> -Révision de la LAT</p>	<p><u>Problème collectif</u>: Face à la « découverte » de l'ampleur des phénomènes de pollution des sols et du danger que ceux-ci représentent pour la capacité de renouvellement de la ressource, de même que pour sa capacité 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), il s'agit de développer une véritable politique de protection qualitative des sols.</p> <p><u>Hypothèse causale principale</u> : Si on limite - parfois contre compensation financière - les usages polluants du sol, que l'on oblige les propriétaires (avec l'aide de l'Etat) à nettoyer les sols contaminés, 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.</p>

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

***Etape 1 1874-1940 : de la « colonisation intérieure » au « mouvement des urbanistes » : l'œuvre planificatrice virtuelle au service de l'agriculture.***

Il est frappant de constater que, depuis la création de l'Etat fédéral en 1848 jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, le sol n'a fait, en Suisse, l'objet d'aucune régulation par l'intermédiaire de politiques publiques fédérales. Ainsi, si les tentatives de mise en place de diverses politiques de planification nationale du sol n'ont pas manqué, tous ces designs de politiques publiques, au demeurant très élaborés et complets, ne sont restés, en raison de leur caractère jugé trop interventionniste et centralisateur, que des designs *virtuels* et n'ont jamais été traduits en programmes politico-administratifs concrets. Bien que n'ayant fait l'objet d'aucune mise en œuvre, deux designs – la « colonisation intérieure » et le « mouvement des urbanistes » - méritent plus particulièrement d'être mentionnés ici, en ce qu'ils constituent les premières étapes fondatrices de la longue histoire de la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire.

C'est au sortir de la Première Guerre mondiale qu'est fondée *l'Association suisse pour la colonisation intérieure* (ASCI). Son principal objectif est de concilier croissance urbaine et industrielle et maintien d'une population agricole forte capable de résister à la pression de l'émigration rurale, ainsi que d'accroître la production indigène de denrées alimentaires de manière à assurer l'approvisionnement autarcique du pays (Walter 1990:154-158; Wemegah 1979:47-49; Bernhard in Winkler, Winkler & Lendi 1979:17-25). Pour ce faire, il s'agit, pour les promoteurs de ce mouvement, de développer d'une part, une *planification de l'occupation du sol au service de la protection de l'agriculture, des surfaces agricoles et de leur productivité*, planification fondée sur une division claire entre zones urbaines et rurales, et d'autre part, des *mesures de lutte contre la prolétarisation des paysans* suite à leur l'intégration dans le monde ouvrier –intégration cependant souvent encore que partielle- de manière à maintenir possible leur éventuel retour à la terre. Pour ce faire, les promoteurs de ce programme de colonisation intérieure proposent de mettre en place des mesures de soutien à destination d'une part, des populations rurales, notamment de montagne et d'autre part, aux ouvriers d'origine rurale auprès desquels on essaye de promouvoir l'accès à des jardins potagers et familiaux<sup>143</sup>. Malgré un important travail politique, ce programme de colonisation intérieure n'a pas connu de mise en œuvre significative.

Il en ira de même avec la tentative du *mouvement des urbanistes* de mettre en place une politique de planification du développement national sur le modèle du développement urbain à partir des années 1930 (Wemegah 1979:50-60; Walter 1985, Maurer 1985, Trüeb 1990). Contre l'aménagisme de la colonisation intérieure distinguant les problèmes ruraux des problèmes urbains, le mouvement des urbanistes propose, toujours dans l'optique de protéger les terres agricoles contre l'expansion urbaine, de développer une « planification urbaine » (et non pas « agrarienne ») du développement du territoire national ayant pour objectif principal de mettre en place une sorte de quadrillage fonctionnel du territoire national, seul capable de

---

<sup>143</sup> On retrouve à travers ce programme la préoccupation, largement présente dans la plupart des pays industrialisés occidentaux de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et du début du XX<sup>ème</sup>, de lutter contre l'urbanisation et la prolétarisation des couches populaires et rurales, ainsi que contre le développement d'une identité collective ouvrière, de manière à éviter leur « embrigadement » dans les organisations politiques (socialistes ou communistes).

distinguer systématiquement les terres agricoles des terrains constructibles<sup>144</sup>. L'appel de l'architecte zurichois von Meili en 1933 (Meili 1933) en faveur d'une telle planification illustre parfaitement les principes mis en avant par les urbanistes. De manière à prévenir un développement chaotique des espaces urbains, il s'agit selon lui 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 infrastructures de transports*.

Cependant, cette optique aménagiste et son instrument de la planification entrant en forte contradiction avec certains principes fondamentaux -comme le « libéralisme » et le « fédéralisme »- de l'idéologie dominante au sein des élites politiques suisses, élites généralement opposées à toute intervention planificatrice et centralisatrice de l'Etat fédéral, le programme des urbanistes n'a pas connu non plus de concrétisations significatives.

Au total, le seul problème public faisant l'objet d'une régulation étatique durant toute cette période est finalement celui des conditions d'expropriation et d'indemnisation des propriétaires fonciers, à cette époque avant tout les agriculteurs, par la Confédération, lors de la réalisation d'infrastructures publiques (transports, télécommunications, endiguements, constructions hydrauliques, etc.)<sup>145</sup>.

### ***Etape 2 1940-1955 : la mise sous protection des terres agricoles : de l'économie de guerre à la lutte contre la spéculation foncière***

C'est de la période de la Deuxième Guerre mondiale que datent les premières véritables mesures étatiques ayant pour objectif de lutter contre la spéculation foncière sur les terres agricoles. L'hypothèse causale principale de cette période considère qu'il s'agit d'intervenir en premier lieu sur les propriétaires mêmes de ces terres agricoles en limitant leur capacité à soustraire celles-ci d'un usage agricole. Le policy design de cette période est composé de trois hypothèses d'intervention. Dans un premier temps, il s'agit d'empêcher le grevage des terres agricoles en hypothèques, d'une part, en limitant la capacité des agriculteurs à s'endetter en mettant leurs terres en gage et d'autre part, en encourageant les cantons à contribuer au désendettement de ceux qui sont déjà endettés par un effacement des dettes supérieures à la valeur estimée de l'exploitation<sup>146</sup>. Dans un second, puis un troisième temps, on tente de contrôler la circulation des titres de propriété sur les terres agricoles en interdisant (en principe) leur vente à des non agriculteurs<sup>147</sup>, de même qu'en rendant très coûteuse la réaffectation à d'autres usages des terres agricoles subventionnées (obligation de rembourser les subventions obtenues)<sup>148</sup>. Cette logique d'action désigne comme groupe cible unique du design de la poli-

---

<sup>144</sup> 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 cohérente et coordonnée de l'occupation du sol et de l'aménagement du territoire, le point de vue des urbanistes diffère cependant fortement de celui des « colonialistes ». 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 quant à lui de l'idée que la planification de l'intégralité du territoire national doit se faire au contraire sur le modèle de la planification urbaine.

<sup>145</sup> Loi fédérale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 1<sup>er</sup> mai 1850, RO **1848-1850 I** 319 ; articles constitutionnels 23, 24, 26, 36 ; Loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930, RO **1931** 701.

<sup>146</sup> 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 **1940**.

<sup>147</sup> Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951, RO **1952** 19.

<sup>148</sup> Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgr) du 3 octobre 1951, RO **1953** 1095.

tique les agriculteurs (endettés ou tentés de le devenir). Les spéculateurs, les banques et les entrepreneurs intéressés à la transformation de ces terres agricoles en terrains à bâtir ne constituent en effet, à cette période, encore que des groupes tiers indirectement affectés (négativement) par les mesures prises.

C'est finalement durant la Deuxième Guerre mondiale que le concept de planification nationale (ici dans son orientation de la « colonisation intérieure ») a connu la forme de concrétisation la plus aboutie. Le plan Wahlen d'accroissement des surfaces cultivées représente en effet un exemple -certes temporaire et résultant des circonstances particulières créées par la guerre- de planification des usages du sol affectant une surface jamais atteinte jusqu'ici dans l'histoire du pays. Il est par ailleurs intéressant de constater que cette politique de planification de la production agricole s'est trouvée dans une certaine mesure prolongée dans le cadre de la politique agricole de l'après-guerre et, au-delà, de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>149</sup>, concrétisant partiellement certains des principes développés quelques décennies plus tôt par le mouvement de la colonisation intérieure.

Les terres agricoles sont donc les premières portions significatives du territoire national (à part les forêts) à avoir connu une intervention étatique -certes encore limitée et indirecte, par l'intermédiaire de la politique agricole- visant à lier des usages du sol (essentiellement les catégories de B&S F1 et F2) à des parcelles particulières en fonction de leurs caractéristiques et de leur localisation.

### ***Etape 3 1955-1971 : une stratégie d'aménagement indirect du territoire***

La croissance urbaine, le développement d'un nombre de plus en plus important d'activités industrielles, la construction d'infrastructures urbaines, d'habitations, ou de transports, notamment la route et le rail, contribuent à un accroissement significatif de la demande de terres constructibles dans les zones urbaines et périurbaines, voire rurales, du plateau suisse. L'absence de prescriptions strictes en matière de droit de construction dans les zones périurbaines et rurales alliée à cette forte croissance de la demande a eu pour effet une augmentation significative des prix des terrains, avec comme conséquence un endettement accru des agriculteurs malgré les mesures prises et, dans les régions urbaines, le maintien de loyers anormalement élevés.

En conséquence de l'aggravation de la pression des problèmes fonciers, cette période 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 également progressivement les *autres surfaces non construites*, c'est-à-dire, en premier lieu, les espaces naturels. Cette période connaît ainsi diverses tentatives visant à introduire, par des moyens détournés, des éléments de planification et d'aménagement du territoire, notamment en essayant d'instituer 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 1963 instituant la propriété par étage<sup>150</sup> et la loi de 1965 sur l'encouragement à la construction de logements<sup>151</sup> ou encore la loi sur la protection de la nature (LPN) de 1966<sup>152</sup> sont utilisées comme *ersatz* d'une politique coordonnée d'aménagement du territoire au niveau national. Par l'intermédiaire de ces différentes lois, on

---

<sup>149</sup> 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 tangibles de la perpétuation de la logique de l'"agriculture de guerre" durant la période des années 1950 à 1990.

<sup>150</sup> Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages) du 19 décembre 1963, RO **1964** 989

<sup>151</sup> Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965, RO **1966** 449.

<sup>152</sup> Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1<sup>er</sup> juillet 1966, RO **1966** 1694

tente d'intervenir d'une part, sur la délimitation de la zone à bâtir, sur les conditions d'accès des classes moyennes à la propriété immobilière ou encore sur la construction de logements sociaux et d'autre part, sur la mise sous protection des espaces naturels encore vierges de constructions, ainsi que les paysages naturels et culturels dignes de protection.

Ainsi, alors que les lois sur la protection des eaux tentent de délimiter un temps soit peu la zone à bâtir en limitant indirectement les possibilités de construire hors des zones raccordées au réseau de collecte des eaux usées, les lois de 1963 et 1965 tentent d'influencer les types de construction, ainsi que la composition sociologique des propriétaires en zone à bâtir, en favorisant l'accession des classes moyennes à la propriété immobilière. La cohérence et les effets de ces deux dernières lois fédérales sur les usages quantitatifs du sol ne sont pas aisés à évaluer. En effet, s'il existe certainement une forme de contradiction entre d'un côté, une tentative, très timide, de délimitation de la « zone à bâtir » et de l'autre, la mise en place d'une politique d'encouragement à l'accès à la propriété, mesures ayant pour effet la construction de bâtiments comptant moins d'étages et donc plus gourmands en espace, la politique d'encouragement à la construction de logements intègre de son côté dans ses objectifs la *rationalisation* de cette consommation du sol, dans la mesure où elle est censée servir l'objectif d'un « développement harmonieux de l'habitat »<sup>153</sup>.

Parallèlement, la LPN met de son côté en place les premiers principes et fournit les premiers instruments, notamment les inventaires des sites d'importance nationale ou régionale, permettant la mise sous protection de certaines portions d'espaces naturels et de paysages naturels et culturels.

Les groupes cibles du policy design de cette période se retrouvent aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines et périurbaines. Ce sont à la fois les aspirants à la propriété immobilière, les propriétaires de terrains -individuels ou investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances, caisses de pension, etc.)- et leurs maîtres d'ouvrage, sans oublier les spéculateurs, ainsi que, finalement, les communes qui sont dans certains cantons en train d'élaborer leurs premiers plans d'affectation suite au développement des premières législations cantonales en matière d'aménagement du territoire. Au sein de l'espace rural, les propriétaires de terrains situés dans des zones inventoriées dans le cadre de la LPN sont également les groupes cibles de l'intervention désignant les portions d'espaces naturels dignes de protection.

A la fin de cette période, force est de constater que seuls les B&S de type F (surfaces fertiles), ainsi que certains espaces naturels protégés (B1) sont directement et explicitement régulés par le policy design. Si l'usage du sol sous la forme de construction de logements (A2) fait bien l'objet de deux lois fédérales, on notera cependant que cette intervention du policy design, destiné essentiellement à résoudre les problèmes d'accès au logement, ne vise pas véritablement à réguler les usages quantitatifs du sol, ni à promouvoir une politique d'aménagement du territoire. Ce qui veut dire que le *droit de construire*, renvoyant en réalité à l'ensemble des B&S de type A, *n'est*, à l'exception de cependant des catégories A4 (routes-et chemins de fer) et A6 (militaire), *pas encore véritablement régulé*, respectivement ne l'est que de manière *indirecte*, par l'intermédiaire de la législation sur la protection des eaux<sup>154</sup>.

Au total, l'utilisation détournée de différentes lois pour pallier l'absence de politique coordonnée d'aménagement du territoire, si elle est ingénieuse compte tenu des circonstances, 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 de politique très partiel dans la mesure où, s'il y a bien une certaine cohé-

---

<sup>153</sup> Article 1 de la loi de 1965 sur l'encouragement à la construction de logements.

<sup>154</sup> On notera encore qu'il en va exactement de même avec l'entreposage des déchets (C1), ainsi qu'en ce qui concerne l'exploitation des gravières et des sablières (D2), également esquissée dans la loi de 1955 sur la protection des eaux.

rence dans l'hypothèse causale consistant à séparer le traitement des zones constructibles et non-constructibles, l'hypothèse d'intervention mettant en œuvre des modalités d'action détournées pour réaliser cette séparation a comme effets d'une part, de limiter fortement la capacité de l'Etat à intervenir et d'autre part, de rendre très difficile toute coordination au sein du policy design.

#### ***Etape 4 1972-1983 : la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire***

Cette période est inaugurée par une sorte de coup de théâtre que représente l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent (AFU) de mars 1972 en matière d'aménagement du territoire<sup>155</sup>. La logique de cet AFU consiste à mettre sous protection provisoire (de manière préventive, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAT) l'ensemble du territoire non construit se situant hors des zones (urbaines ou villageoises) clairement affectées à la construction. Cet AFU concerne donc, de fait, avant tout les marges du territoire communal, soit les zones n'ayant pas (encore) d'affectation précise et qui sont communément définies dans les plans d'affectation communaux (lorsqu'ils existent) comme le « reste du territoire communal ». Reprenant à son compte le principe de la protection des espaces naturels et du paysage tel que le conçoit la LPN (ainsi que très souvent également le contenu même des inventaires créés suite à l'entrée en vigueur de cette même loi), cet AFU contribue dans le même temps cependant à *convertir* cette logique de protection par *inventaires* dans une logique de *zonage* propre à la philosophie de l'aménagement du territoire, préfigurant ainsi partiellement les futures zones protégées de la LAT.

Envisagée dans son intégralité, cette période est donc caractérisée par une tentative de traiter les problèmes de *coordination*, résultant de la *multiplicité* des usages concurrents de la ressource, au moyen de la mise en œuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire, instituée pour la première fois au niveau national au début des années 1980 (LAT<sup>156</sup>). L'objectif central de cette politique est d'assurer une « utilisation judicieuse du sol » et une « occupation rationnelle du territoire » (LAT, art.1 alinéa 1). L'application de ces deux principes implique deux grandes opérations : d'une part la séparation précise et 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 connaissant une répartition « diffuse » du bâti, ainsi que par la réhabilitation des secteurs dégradés. Il s'agit là d'une double politique à la fois d'« anti-mitage »<sup>157</sup> et de limitation stricte des zones constructibles. On remarquera en passant qu'il s'agit ici de fait de la *première régulation généralisée, explicite et directe du droit de construire* sur l'ensemble des parcelles du territoire national !

L'hypothèse d'intervention consiste en une application systématique, à l'ensemble du territoire national, de l'instrument du zonage, attribuant à chaque parcelle une identité administrative, c'est-à-dire, une définition relativement claire de ses usages possibles. La mise en œuvre de cette hypothèse d'intervention se fait par l'intermédiaire de différents instruments *régulateurs* (plans d'affectation communaux, autorisations de construire, registre foncier, cadastre), de même que par des instruments de *coordination* (études de base, conceptions, lignes directrices, directives fédérales, plans sectoriels, plans directeurs cantonaux) et *d'incitation* (subventionnements pour la réalisation des plans directeurs, conseils et mise à disposition d'experts et de compétences de l'administration fédérale). La mise en œuvre de cette politique a également

---

<sup>155</sup> Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) du 17 mars 1972, RO 1972 652

<sup>156</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RO 1979 (révisée en 1999)

<sup>157</sup> Par *anti-mitage*, il faut comprendre le souci de rationaliser au maximum l'utilisation de la zone à bâtir en évitant de créer des trous lors de la construction de nouveaux bâtiments, respectivement en comblant ceux-ci par une stratégie appropriée de planification du bâti.



nécessité la création d'une administration spécialisée, aussi bien au niveau fédéral, qu'aux niveaux cantonal et communal.

En conséquence de l'étendue des domaines d'activités censés désormais être contrôlés et coordonnés dans le cadre de cette politique, le nombre de groupes cibles s'accroît singulièrement durant cette période. Si virtuellement l'ensemble des propriétaires fonciers du pays sont susceptibles d'être concernés par ce policy design, de fait, certains le sont plus que d'autres. Outre les groupes cibles de la période antérieure (spéculateurs, propriétaires fonciers, maîtres d'ouvrages, etc.), les acteurs des secteurs de l'artisanat et de l'industrie, ainsi que le groupe bénéficiaire de la période antérieure que sont les agriculteurs figurent désormais en bonne place.

Si l'étendue des B&S régulés ne s'accroît pas particulièrement, on peut cependant observer un très net renforcement de la systématique et de l'intensité de la régulation, les B&S A1 (infrastructures urbaines), A2 (logements), A3 (zones industrielles et commerciales), A5 (infrastructures touristiques et de loisirs), A7 (réserves de zones à bâtir), A8 (thésaurisation et spéculation), étant pour la première fois régulés de manière *directe* et *explicite*.

La mise en place d'une véritable politique d'aménagement du territoire marque de manière générale un très net renforcement du policy design et au-delà, comme on le verra plus loin, un renforcement de la capacité de régulation du régime.

#### ***Etape 5 1983-2000 : l'émergence d'une politique de protection qualitative des sols et des biotopes***

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 véritablement mise à l'agenda politique, puis progressivement mise en œuvre. Plusieurs domaines de politiques voient simultanément se développer des dispositions allant dans ce sens : la protection de l'environnement, la politique agricole, la protection de la nature et du paysage, ainsi que la protection des eaux.

La mise en œuvre de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), par l'intermédiaire d'un nombre important d'ordonnances d'exécution, constitue cependant l'événement majeur de cette période qui voit se mettre en place une très importante (au sens aussi bien quantitatif que qualitatif) législation ayant pour corollaire une forte complexification du policy design. Le développement de ce dernier se fait, durant cette période, en deux temps : de 1983 à 1995, l'objectif principal est la lutte contre les atteintes *chimiques*, alors que dans un second temps, suite à la révision de la LPE en 1995, la protection qualitative intègre également la lutte contre les atteintes *biologiques* et *physiques*.

Le design de la politique de protection des sols contre les atteintes chimiques est caractérisé avant tout par sa configuration intersectorielle (ou *interpolicy*) et par conséquent, par l'éclatement des bases légales le composant. Malgré cet éclatement, on peut considérer qu'il existe des hypothèses causale et d'intervention relativement homogènes qui considèrent que la protection contre les atteintes chimiques passe avant tout par une limitation préventive généralisée de la diffusion de substances chimiques polluantes dans l'environnement, substances susceptibles de provoquer un dépassement des valeurs limites d'immissions au-delà desquelles la capacité de reproduction des sols est sérieusement compromise. On retrouve ces prescriptions sous la forme de valeurs limites d'émissions de polluants (avant tout les métaux lourds) dans l'air<sup>158</sup>, sous la forme de limitation des possibilités d'introduire dans les sols des substances dangereuses pour l'environnement (notamment sous la forme d'engrais, de pro-

---

<sup>158</sup> Ordonnance sur la protection de l'air (Opair) du 16 décembre 1985, RO **1986** 208

duits pour les plantes ou de boues d'épuration)<sup>159</sup>, ou encore sous la forme de prescriptions strictes en matière de contrôle de la contamination des sols et de la pollution des eaux par l'entreposage de déchets dans des décharges<sup>160</sup>. Ces prescriptions sont reprises en partie dans la loi sur la protection des eaux qui explicite le lien entre protection des eaux et protection des sols en inscrivant le principe de la limitation du recours aux engrais et produits chimiques pour le traitement des plantes dans l'agriculture<sup>161</sup>. Un second lien entre gestion de l'eau et protection des sols se trouve également établi à travers l'obligation faite aux cantons et aux communes de réaliser une planification de l'évacuation des eaux au niveau régional (PREE) et communal (PGEE), planification qui, dans le cas des communes, les contraint à une planification précise, ainsi qu'une limitation de la quantité de sol imperméabilisable au sein du territoire communal<sup>162</sup>.

Il est intéressant de constater que l'hypothèse causale signalée plus haut établissant un lien entre état des sols et modalités d'exploitation agricole se trouve également au centre des profonds changements que connaît la politique agricole au début des années 1990. On assiste en effet à partir de 1992 à un véritable bouleversement des fondements de cette politique, le référentiel productiviste au principe de la politique fédérale de soutien à l'agriculture par la garantie des prix se trouvant brutalement remplacé par une politique de garantie des revenus des agriculteurs, fondée sur l'écologisation des pratiques agricoles par l'intermédiaire du soutien aux modes de production intégrée (PI) et biologique (bio). La différence essentielle entre les politiques protectrices (environnement et eau) et la politique agricole résulte dans l'hypothèse d'intervention et les instruments utilisés. En effet, il s'agit moins ici de modifier les comportements des agriculteurs par des réglementations, voire des interdictions, que par l'intermédiaire d'une redéfinition complète de la logique d'attribution des subventions fédérales, ces dernières étant progressivement soumises à l'adoption de pratiques agricoles écologiques. Ces mesures sont concrétisées par l'intermédiaire de l'introduction des articles 31a et 31b dans la loi sur l'agriculture<sup>163</sup>, ainsi que par l'entrée en vigueur des deux ordonnances instituant le système des paiements pour prestations écologiques<sup>164</sup>. L'introduction de ces prestations a pour effet d'élargir l'étendue des surfaces agricoles susceptibles de recevoir des contributions au titre de surfaces de compensations écologiques selon l'article 20 de la LPN (Widmer 1999).

L'émergence de cette préoccupation pour la protection qualitative s'accompagne également de la découverte politique de la valeur biologique et sociale 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) et la révision de la LPN qui servait de contre-projet au Conseil Fédéral<sup>165</sup>, la mise à l'agenda (international) de la problématique de la protection de la biodiversité, ainsi que de celle du « développement durable »

---

<sup>159</sup> Ces prescriptions sont concrétisées dans l'Ordonnance sur les substances (Osubst) du 9 juin 1986, RO **1986** 1254

<sup>160</sup> Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) du 10 décembre 1990, RO **1991** 169.

<sup>161</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux (Leaux) du 24 janvier 1991, RO **1992** 1860, Ordonnance sur la protection des eaux (Oeaux) du 28 octobre 1998, RO **1998** 2863.

<sup>162</sup> Oeaux (arts. 4 et 5).

<sup>163</sup> Révision du 9 octobre 1992 de la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951, RO **1993** 1571

<sup>164</sup> Ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD) du 26 avril 1993, RO **1993** 1574 ; 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** 1007.

<sup>165</sup> Ajout d'un alinéa 5 à l'article 24sexies CST suite à l'acceptation de l'initiative sur la protection des sites marécageux (initiative dite de Rothenthurm) le 6 décembre 1987, RO **1988** 352 ; révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage 19 juin 1987, RO **1988** 254.

(WCED 1987), contribuent 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 sur l'agenda de la protection des biotopes, des espaces vitaux naturels, de la biodiversité, ainsi que, finalement, de la protection de la diversité paysagère.

Ce n'est qu'à partir de 1995, lors du processus de révision de la LPE<sup>166</sup>, puis lors de la concrétisation de ces mesures dans les deux ordonnances OSites<sup>167</sup> et surtout OSol<sup>168</sup> à partir de 1998, qu'apparaît une législation spécialisée sur la protection qualitative des sols. La nouvelle version de l'OSol de 1998<sup>169</sup> marque la prise en compte, non seulement des atteintes chimiques, mais également biologiques (résultant de l'introduction dans le sol d'organismes, notamment d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes) et physiques (compactage ou toutes autres formes d'altération de la structure et de l'épaisseur des sols).

Avec la mise en œuvre d'un design de politique orienté sur la protection qualitative des sols, on peut considérer que la quasi totalité des B&S de la ressource sont maintenant régulés directement ou indirectement. Il n'y a en effet guère plus que les catégories de B&S E2 (filtrage de l'air) et F4 (agriculture hors sol) qui ne soient régulés dans un quelconque texte législatif.

Sont plus particulièrement désignés comme groupes cibles de cette période, l'ensemble des émetteurs de substances polluantes pour le sol, les agriculteurs ainsi que les propriétaires de biotopes protégés.

Devant l'accroissement du nombre de politiques régulant désormais les usages du sol (agriculture, protection de la nature et du paysage, protection de l'environnement, aménagement du territoire, protection qualitative des sols), le développement encore trop insuffisant de la coordination entre elles implique de considérer le policy design de cette période comme partiel. Évaluant, au milieu des années 1990, le caractère durable ou non de ce policy design du sol, Knoepfel, Achermann et Zimmermann (1996:330 sqs) estiment que l'un des problèmes majeurs résulte dans l'absence de liens forts entre la politique d'aménagement du territoire et la politique de protection qualitative des sols. Alors que la politique foncière d'aménagement du territoire doit encore être « écologisée », au sens où elles devrait plus systématiquement tenir compte des impératifs de la protection qualitative des sols dans les logiques d'aménagement du territoire (notamment en réfléchissant aux moyens de valoriser économiquement les terres biodiversées de manière à pouvoir mieux les protéger contre leur transformation en terres constructibles à valeur marchande élevée), la politique de protection qualitative des sols doit, de son côté, essayer de se transformer en une politique spatiale capable d'étendre ses prescriptions, non plus sur des espaces très ponctuels, mais au contraire sur des zones entières, de manière à inscrire au cœur de la logique de l'aménagement du territoire les restrictions d'utilisation du sol résultant de la protection de la biodiversité.

Au total, le design des politiques publiques d'exploitation et de protection du sol ne s'est développé et étendu que très tardivement, soit durant le dernier tiers du XX<sup>ème</sup> siècle. Ainsi, avant les années 1940, on ne trouve pour ainsi dire aucune politique publique régulant de manière significative les relations entre la société et le sol. Toutes les tentatives de mise en place d'une intervention étatique centralisée de gestion de la ressource, notamment sous la forme de

---

<sup>166</sup> Révision de la loi sur la protection de l'environnement du 21 décembre 1995, RO **1997** 1155.

<sup>167</sup> Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués par des déchets (Ordonnance sur les sites contaminés, OSites) du 26 août 1998, RO **1998** 2261.

<sup>168</sup> Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol) du 1<sup>er</sup> juillet 1998, RO **1998** 1854.

<sup>169</sup> L'ancienne version de cette ordonnance, intitulée en réalité Ordonnance sur les polluants du sol du 9 juin 1986 (RO **1986** 1147) se limitait à la constitution d'un réseau d'observation et d'évaluation de la charge des sols en polluants sur l'ensemble du territoire de la Confédération.

l'aménagement du territoire, se sont heurtées au refus de la fraction politique dominante. Seule l'agriculture et, dans une moindre mesure, certains types de constructions ont fait l'objet de formes de régulation politique. Ainsi, jusque dans les années 1960, à quelques exceptions près (Parc national, réserves de chasse ou forêt), seuls les usages en terme de surface à bâtir (A) et les usages agricoles (F) sont régulés le plus souvent de manière peu interventionniste et mal coordonnée (i.e. essentiellement de manière implicite ou indirecte pour ce qui concerne A). Il faut attendre les années 1960 pour voir la prise en compte significative de la protection des espaces naturels par la LPN La régulation explicite du droit de construire des propriétaires privés (A2, A3, A5, A7, A8) n'émerge quant à elle que durant les années 1970. Finalement, il faut attendre le milieu des années 1980 pour voir émerger la préoccupation pour la protection qualitative des sols (LPE en 1983 et les nombreuses ordonnances qui suivent). Il faudra même encore attendre la fin des années 1990 pour voir entrer en vigueur les ordonnances concrétisant cette protection qualitative des sols en ce qui concerne les atteintes biologiques et physiques.

### 6.3 LA TRAJECTOIRE HISTORIQUE DES REGIMES INSTITUTIONNELS DU SOL

Le découpage de la trajectoire du régime institutionnel en différentes périodes et le repérage des principaux moments de césure (soit les changements de régime) implique de combiner les périodisations des deux trajectoires du système régulateur (SR) et du policy design (PD). Comme le montre le tableau 6.4 ci-dessous (qu'il convient de lire de gauche à droite), cette combinaison consiste en une opération délicate de hiérarchisation, de combinaison et finalement de réduction du nombre des césures observées dans chacun des deux composants. Pour ce faire, il s'agit d'évaluer l'importance relative des changements observés dans la trajectoire de chacun des composants et qui sont reportés dans les colonnes correspondantes du tableau. L'importance d'un changement dépend (1) du nombre (un seul ou les deux) de composant(s) affecté(s) par le changement, (2) de l'impact de ce changement sur l'étendue et la cohérence du régime et (3) du type de règles institutionnelles (Constitution, code civil ou législation fédérale) modifiées et le type de droits affectés (droit de propriété formelle, droits de disposition ou d'usage). Ainsi, plus l'impact du changement sur l'étendue et la cohérence du régime est important, plus les droits affectés sont nombreux et/ou fondamentaux et plus il y a simultanément des changements dans les deux composants, plus le changement au sein du régime est important.

Compte tenu de ces critères, j'ai concrètement procédé de la manière suivante pour opérer le découpage de la trajectoire en différentes étapes :

1. J'ai en premier lieu repéré les grandes interventions historiques sur la définition du droit de propriété formelle. Deux césures ont été identifiées sous cet angle que sont l'introduction du CC en **1912** et l'acceptation en votation populaire en **1969** des deux articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> (garantie de la propriété privée) et 22<sup>quater</sup> (principe d'une politique fédérale d'aménagement du territoire). Il ne fait aucun doute que ces deux interventions majeures sur l'institution de la propriété constituent des moments importants correspondant à des changements de régime significatifs à l'échelle du siècle. Par ailleurs, dans le cas des *Bodenrechtsartikel*, la césure est d'autant plus claire qu'elle correspond également à l'émergence de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire.
2. Dans un deuxième temps, j'ai repéré, au sein du système régulateur, les moments de passage d'une stratégie d'intervention à une autre (cf. tableau 6.2 ci-dessus), soit le passage, à partir des années **1940**, de la période de mise en place des fondements juridiques (Code Civil) de la définition de l'institution de la propriété (privée), à une stratégie

d'intervention sur les droits de disposition, puis, à partir de **1955**, le passage à une stratégie fondée essentiellement sur la limitation des droits d'usage, cette stratégie commençant timidement dans les années 1950 et montant en puissance durant les années 1960 et, surtout 1970. Cette césure de la seconde moitié des années 1950 correspond à l'émergence progressive, mais au bout du compte massive, des politiques publiques au sein du régime, phénomène se traduisant par un accroissement significatif de *l'étendue* du régime durant toute la seconde partie du XX<sup>ème</sup> siècle, de même qu'à un affaiblissement parallèle de sa *cohérence*.

3. Finalement, au vu du rôle croissant joué par les politiques publiques au fur et à mesure du développement de la trajectoire du régime, les césures au sein du régime sont de plus en plus souvent déterminées, à partir des années 1960, par les modifications ayant lieu au sein du PD. Les critères utilisés pour distinguer les changements significatifs véhiculés par le PD sont (1) le degré d'atteinte aux droits de propriété (généralement les droits d'usage) résultant de l'intervention de droit public, (2) les effets de ces changements sur l'étendue (régulation d'un ou de plusieurs nouveaux B&S), (3) les effets sur la cohérence externe du régime (cohérence entre le PD et le SR).

A ce titre, les césures du **début des années 1970** - moment de changement simultané au sein du SR (Bodenrechtsartikel 1969) et du PD (loi sur la protection des eaux et AFU) - et du **début des années 1980** (mise en place, très lente, d'une politique de protection qualitative des sols au travers du développement d'une législation importante en matière de protection de l'environnement - constituent les deux césures récentes les plus importantes.

Le tableau 6.4 ci-dessous présente sous une forme graphique ces différentes opérations.

**Tableau 6.4 : La construction de la périodisation des régimes institutionnelles du sol (1850-2000)**

Temps	Propriété formelle	Disposition	Usages	Étapes du système régulateur (droits de propriété)	Étapes du policy design (politiques publiques)	Étapes des régimes institutionnels de gestion de la ressources	
						Étapes des régimes institutionnels	Types de régimes
1850				I. 1850-1912	I. 1874-1940	I. 1870-1912	I 1870-1912 <b>ABSENCE DE REGIME</b>
1860						Etendue (E) très faible Cohérence (C) inexistante	
1870	1874-----						
1880							
1890							
1900							
1910	1912-----			II. 1912-1940		II. 1912-1940	
1920						E ↗ C =	
1930	1930-----						
1940		1940-----		III. 1940-1955	II. 1940-1955	III. 1940-1955	
1950		1951-----	1955-----	IV. 1955-1969	III. 1955-1971	IV. 1955-1969	
1960			1965/66-----			E ↗ C ↘	
1970	1965----- 1969-----		1971/72 1979	V. 1969-1983	IV. 1971-1983	V. 1969-1983	
1980		1983-----	1983/85/86---	VI. 1983-2000	V. 1983-2000	VI. 1983-2000	
1990		1991-----	1990/91 1997/98/99			E ↗ C ↘	
2000							

Comme le montre le tableau 6.4 ci-dessus, j'ai pu repérer *cinq moments de changements*, définissant *six étapes* du développement de la trajectoire historique des régimes du sol. Le recours aux concepts d'étendue et de cohérence permet de distinguer *trois types de régimes différents* : (1) une situation d'absence de régime avant 1912, (2) un régime simple allant 1912 à 1969 et (3) une situation de régime complexe depuis 1969 jusqu'à aujourd'hui.

Ces différentes étapes et leur qualification en terme de type de régime sont présentées sous une autre forme, incluant les évaluations en terme d'étendue et de cohérence, dans le tableau 6.5 qui suit :

**Tableau 6.5 : Synthèse de la périodisation des régimes institutionnels du sol en Suisse entre 1870 et 2000**

Etapes	Système régulateur	Politiques publiques	Régimes institutionnels
I. 1870- 1912	<i>Etape 1</i> : Absence de définition de la propriété au niveau fédéral. Quelques compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.	<i>Etape 1</i> : Absence de toute politique publique régulant les usages de la ressource suite au double échec des mouvements de la « colonisation intérieure » et des « urbanistes » dans leur tentative de mettre en œuvre une politique de planification des usages du sol.	<b>Absence de régime</b> car absence de toute régulation explicite et intentionnelle du sol. <i>Etendue</i> extrêmement faible. Critère de la <i>cohérence</i> non pertinent en l'absence simultanée des deux composants d'un régime au niveau fédéral.
II. 1912- 1940	<i>Etape 2</i> : Introduction du Code Civil, unification de la définition du concept de propriété, établissement des principes relatifs à l'expropriation.		<b>Régime simple</b> fondé uniquement sur la régulation par les droits de propriété formels. Accroissement de <i>l'étendue</i> , bien que la régulation explicite de B&S, soit limitée. <i>Cohérence</i> forte, mais illusoire, en l'absence de <i>policy design</i> effectif.
III. 1940- 1955	<i>Etape 3</i> : Limitation des droits de disposition sur les terres agricoles.	<i>Etape 2</i> : Economie de guerre (Plan Wahlen) et politique de lutte contre la spéculation foncière sur les terres agricoles. <i>Hypothèse causale</i> : Si on restreint la capacité d'emprunt des agriculteurs, limite la circulation des titres de propriétés sur les terres agricoles et rend coûteuse la réaffectation de celles-ci à d'autres usages, alors on maintient l'usage agricole du sol et on protège ces terres de la spéculation foncière. <i>Groupes cibles</i> : agriculteurs (endettés)	<b>Régime simple</b> fondé sur la régulation par les droits de disposition sur les terres agricoles. <i>Etendue</i> stable. Renforcement de la régulation sur les terres agricoles. Toujours pas de régulation du droit de construire. <i>Cohérence</i> forte, les deux composants du régime focalisant sur les propriétaires fonciers agricoles.

IV. 1955- 1969	<i>Etape 4</i> : Premières interventions aménagistes indirectes limitant le droit de construire.	<i>Etape 3</i> : Mise en place d'instruments indirects d'aménagement du territoire en vue d'une protection des surfaces agricoles contre la spéculation foncière. <i>Hypothèse causale</i> : 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. <i>Groupes cibles</i> : propriétaires fonciers en zones rurales et périurbaines.	<b>Régime simple</b> fondé sur une première limitation –modeste- des droits d'usages. Faible accroissement de <i>l'étendue</i> par une timide tentative de régulation indirecte et implicite (jurisprudentielle) du droit de construire. Légère baisse de la <i>cohérence</i> (qui reste forte) dans la mesure où le nombre de groupes cibles du policy design augmente, suite à l'intégration dans l'espace de régulation du régime de nouvelles catégories d'appropriateurs.
V. 1969- 1983	<i>Etape 5</i> : <i>Bodenrechtsartikel</i> et limitation généralisée du droit de construire en dehors de la zone à bâtir. Garantie constitutionnelle de la propriété et du principe d'indemnisation en cas d'expropriation formelle comme matérielle.	<i>Etape 4</i> : Processus difficile et très contesté de mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire généralisant à l'ensemble du territoire l'instrument du zonage ainsi que le principe de la coordination des usages du sol. <i>Hypothèse causale</i> : Si l'on différencie spatialement plus clairement les trois principaux usages du sol (zones constructibles, zones agricoles et zones protégées), que l'on limite certains usages et que l'on améliore la coordination entre ces différents usages du territoire, alors on protège le sol de la surexploitation. <i>Groupes cibles</i> : l'ensemble des propriétaires fonciers, ainsi que les communes et les cantons.	<b>Régime complexe</b> fondé sur la régulation quantitative des usages de la ressource. Accroissement de <i>l'étendue</i> par une régulation systématique des trois principaux usages quantitatifs du sol par l'aménagement du territoire. Cependant, tous les usages et toutes les rivalités ne sont pas encore régulés. Forte baisse de la <i>cohérence (externe)</i> suite au « compromis » des <i>Bodenrechtsartikel</i> de 1969, due à une absence de coordination entre « politique foncière » (droits de propriété) et politique d'aménagement du territoire (absence d'un mécanisme de prélèvement et de redistribution de la plus-value foncière).
VI. 1983- 2000	<i>Etape 6</i> : Mise en place de nouvelles limitations des droits d'usages en raison de la protection de l'environnement et des sols et renforcement de l'intervention sur les droits de disposition concernant les terres agricoles et le marché immobilier	<i>Etape 5</i> : Emergence d'une politique de protection qualitative des sols et des biotopes. <i>Hypothèse causale</i> : Si on limite -parfois- contre compensations financières- les usages du sol, ainsi que les émissions de polluants chimiques et organiques, de même que les possibilités de modifier la structure physique du sol, alors on préserve sa capacité de renouvellement et, au-delà, on protège la biodiversité. <i>Groupes cibles</i> : Ensemble des émetteurs de substances polluantes pour le sol, les agriculteurs, ainsi que les propriétaires de biotopes protégés.	<b>Régime complexe</b> fondé sur la régulation quantitative et qualitative des usages du sol. Nouvel accroissement de <i>l'étendue</i> , le régime couvrant désormais la quasi intégralité des usages du sol. La <i>cohérence</i> reste faible dans la mesure où la multiplication des restrictions des droits d'usages par la superposition d'un nombre toujours plus grand de politiques publiques contribue à distendre et à brouiller le lien entre groupes cibles et détenteurs des droits de propriété, de disposition et d'usages.

Il semble ainsi que l'on puisse repérer deux *changements* importants dans la trajectoire historique des régimes du sol : (1) l'introduction du Code Civil en 1912 (passage d'une situation



de d'absence de régime à un régime simple) et (2) les *Bodenrechtsartikel* de 1969 institutionnalisant le compromis historique entre garantie de la propriété et principe de l'aménagement du territoire (passage d'un régime simple à un régime complexe). Deux autres moments sont encore à signaler. (3) Le milieu des années 1950 revêt également une importance certaine dans la mesure où il marque le début des interventions fondées sur la limitation des droits d'usages à travers les politiques publiques naissantes, stratégie d'intervention qui caractérisera l'ensemble de la seconde partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Finalement, on peut encore mentionner (4) la période allant de la seconde partie des années 1980 (entrée en vigueur de la LPE) jusqu'à la fin des années 1990 (entrée en vigueur de l'OSol), qui correspond à une extension et un renforcement significatifs de l'étendue du régime, ainsi qu'à sa complexification, impliquant une baisse de sa cohérence, suite à la mise en œuvre d'une véritable politique de protection qualitative des sols. Ce dernier développement ne correspond cependant pas, pour l'instant en tout cas, à un changement de régime comparable à celui initié en 1969, le manque de cohérence (tant au sein du policy design entre protection quantitative et qualitative, qu'entre le système régulateur et le policy design) empêchant de qualifier le régime d'intégré.

Le constat qui est fait d'une absence de régime jusqu'à l'entrée en vigueur du CC s'explique par le fait qu'il n'existe ni politiques publiques, ni éléments du système régulateur dignes de ce nom ayant intentionnellement pour objectif de réguler un ou plusieurs usages du sol au niveau fédéral. Ainsi, les compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (construction d'infrastructures énergétiques, de transports, etc.) ne correspondent certainement pas à une tentative explicite et intentionnelle de régulation de la ressource.

Si, depuis cette date (1912), jusqu'à la fin des années 1960 (*Bodenrechtsartikel* de 1969), les régimes du sol sont qualifiés de « simples », c'est essentiellement parce que leur *étendue* est très limitée. Seuls les B&S de type F (essentiellement les surfaces agricoles), puis plus tard, dans les années 1960, les catégories A2 (construction de logements) et B1 (zones protégées) sont régulées de manière explicite et directe par le régime. Ce qui est le plus frappant lorsque l'on observe l'évolution historique des régimes du sol, c'est le caractère relativement tardif, au vu de la pression du problème, de la régulation explicite et directe du droit de construire.

Finalement, la qualification de « régime complexe » proposée pour le régime qui suit l'importante période de changement de la toute fin des années 1960, résulte des trois constats suivants : (1) on assiste certainement à un renforcement et une extension importants de l'étendue du régime suite à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, puis plus tard encore de la politique de protection qualitative des sols ; (2) le régime est cependant caractérisé par d'importantes faiblesses au niveau de la coordination entre les différentes politiques publiques d'exploitation et de protection ; et (3) l'absence, en raison du caractère politiquement « gelé » de tout débat sur le droit foncier, c'est-à-dire de toute adaptation du système régulateur suite à cette extension importante de l'étendue du régime à travers la superposition d'un nombre toujours plus important de politiques publiques spécifiques, fait courir au régime actuel le risque d'une « hypercomplexification » susceptible de mener éventuellement à des blocages sérieux, voir à un *collapsus* du régime. Ainsi, l'un des problèmes centraux de la configuration actuelle du régime consiste certainement dans le fait que la définition des droits d'usage, qui conditionnent très fortement les pratiques effectives des appropriateurs de la ressource, ainsi que des producteurs et des utilisateurs des B&S, résulte encore trop souvent de cette concurrence toujours très instable et incertaine entre fondements de droits privé et interventions limitatives de droit public.

On peut dès lors suggérer deux enseignements que l'on peut tirer de cette analyse des régimes institutionnels du sol :

- Au vu des deux changements de régimes précédents, il est très probable que tout changement significatif du régime actuel en direction d'un régime intégré ne pourra faire l'économie d'un débat politique sur la redéfinition du droit foncier.
- Un tel changement devrait également nécessiter une décomplexification du policy design, respectivement un transfert d'une partie du travail de régulation, effectué actuellement par l'intermédiaire du policy design, sur le système régulateur, au travers, par exemple, de la création de nouveaux types de droits de propriété ou d'usages liés spécifiquement à un nombre restreint d'usages particuliers de la ressource. En faisant dépendre ainsi la définition des droits d'usages des appropriateurs et des utilisateurs de la ressource, non plus de la limitation du droit de propriété privée par le droit public, mais au contraire de leur inscription dans le système régulateur, on contribuerait probablement d'une part, à stabiliser et à clarifier ces droits d'usages, ce qui permettrait éventuellement de faciliter leur échange (par exemple à travers des mécanismes de marché) et d'autre part, à simplifier le policy design en supprimant (ou en regroupant) un certain nombre de politiques publiques à mesure que les droits d'usages qu'elles ont pour tâche de contribuer à définir le seraient déjà au sein du système régulateur.

La trajectoire des régimes institutionnels du sol est donc marquée dans un premier temps, soit de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle aux années 1950, par une politique de régulation très nettement centrée sur les droits de propriété, ce qui correspond au type de trajectoire *property rights driven* décrit dans le chapitre 2. L'intervention par les politiques publiques ne commence véritablement qu'à partir des années 1950 et ne se développera de manière significative que dans les années 1970, pour ce qui concerne la dimension quantitative de la ressource et 1980, voire 1990, pour ce qui concerne la dimension qualitative. Cette inflexion en direction d'une régulation dominée par les politiques publiques, trajectoire *policy driven*, date de ce qui a été identifié comme le seul véritable changement de régime (passage d'un régime simple à un régime complexe), soit la période des *Bodenrechtsartikel* et de la mise en place de la LAT. C'est cette période qui va encore être ici brièvement présentée et analysée.

#### **6.4 IDENTIFICATION ET DESCRIPTION DE LA DERNIERE PERIODE DE CHANGEMENT MAJEURE : 1969-1980**

Le tableau 6.6 qui suit synthétise l'essentiel des changements advenus durant la période 1969-1980 sous l'angle des principales dimensions du concept de régime institutionnel. Les commentaires qui suivent focaliseront sur les changements concernant l'étendue et la cohérence du régime, ainsi que les éléments du système régulateur et du policy design pour lesquels des changements véritablement importants peuvent être clairement constatés.

**Tableau 6.6 : Synthèse des dimensions du changement du régime institutionnel du sol entre 1960 et 1980**

Dimen- sions	Situation avant 1969	Situation après 1980	Ce qui a changé dans les différentes dimensions du régime
<b>Biens et services (régulés de manière directe et explicite)</b>	<p><b>Biens et services régulés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A4 : infrastructures transports</li> <li>• A6 : infrastructures militaires</li> <li>• A9 : paysages culturels (construits)</li> <li>• B1 : paysages et espaces naturels d'importance nationale</li> <li>• B4 : réserves de chasse</li> <li>• B5 + F3 : forêts (espace naturel et sylviculture)</li> <li>• F : surfaces fertiles</li> </ul>	<p><b>Biens et services régulés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensemble des usages de type A (surfaces à bâtir) et F (surfaces fertiles)</li> <li>• B1, B3 (espaces naturels sans affectation spéciale) et B4</li> </ul>	<p><b>Apparition ou disparition de biens et services :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Première régulation directe et explicite des usages A1 (infrastructures urbaines), A2 (logement), A3 (infrastructures pour les transports), A5 (infrastructures touristiques et de loisirs), A7 (Réserves de zones à bâtir), A8 (investissements, thésaurisation et spéculation).</li> <li>• Première régulation directe et explicite de l'usage B3 (espaces naturels sans affectation spéciale)</li> <li>• Pas de disparition de dispositifs de régulation</li> <li>• Régulation implicite des usages de types C (entreposage des déchets) et D (production de matières premières minérales et végétales)</li> </ul>
<b>Droits de propriété formelle</b>	<p>Les droits de propriété formelle –et ceci est valable pour l'ensemble des propriétaires fonciers du pays, privés comme publics- découlent de l'article 641 CC. Les dispositions concernant les conditions d'expropriation sont décrites dans la loi fédérale sur l'expropriation datant de 1930.</p>	<p>Les droits de propriété formelle –et ceci est valable pour l'ensemble des propriétaires fonciers du pays, privés comme publics- sont désormais garantis constitutionnellement (art. 22<sup>ter</sup>), L'octroi d'une indemnisation en cas d'expropriation matérielle (et pas seulement de <i>facto</i> également garantie.</p>	<p><b>Apparition/disparition de propriétaire ou modifications de leurs droits :</b> pas de changements en ce qui concerne les propriétaires concernés, par contre garantie constitutionnelle des droits de propriété, ainsi que du principe d'indemnisation en cas d'expropriation aussi bien formelle que matérielle.</p>
<b>Droits de disposition</b>	<p>Les agriculteurs d'une part, et les propriétaires fonciers, sociétés immobilières, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger d'autre part, sont les principaux acteurs concernés par les limitations en matière de circulation des titres de propriété au nom de la protection des terres agricoles et du « bradage du sol national ».</p>	<p>Les acteurs concernés sont les mêmes qu'avant 1969 et les limitations de leurs droits de disposition ne changent pas.</p>	<p><b>Apparition/disparition d'acteurs ou modifications de leurs droits :</b> pas de changement.</p>

<b>Droits d'usages</b>	Limitation peu contraignante du droit de construire pour les propriétaires de parcelles situées en dehors des zones déjà construites.	Interdiction généralisée de construire (sauf autorisation exceptionnelle) pour tout propriétaire dont la parcelle se situe en dehors de la zone à bâtir, à l'exception des bâtiments à usages agricoles.	<b>Apparition/disparition d'acteurs ou modifications de leurs droits</b> : l'ensemble des propriétaires fonciers privés et publics sont systématiquement soumis aux limitations des droits d'usages résultant de l'affectation de leur bien-fonds dans l'une des trois grandes zones d'affectation de la LAT.
<b>Objectifs des politiques publiques</b>	Protection des terres agricoles, ainsi que, plus modestement, de quelques autres surfaces non construites, notamment en zones périurbaines. Cette protection se fait en dehors de toute politique systématique de planification des usages du territoire.	Mise en œuvre d'une politique fédérale d'aménagement du territoire respectueuse de la propriété privée, de la souveraineté cantonale, ainsi que du principe du fédéralisme d'exécution.	<b>Nouveaux objectifs ou modifications d'objectifs</b> : passage d'une protection quantitative partielle du sol à une politique coordonnée et systématique d'aménagement de l'ensemble du territoire national.
<b>Instruments</b>	Définition des zones constructibles par l'intermédiaire du plan des canalisations d'évacuation des eaux usées.	Répartition du territoire en trois zones (à bâtir, agricole et protégée), ainsi que planification et coordination des usages du sol par des directives fédérales, des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation communaux	<b>Apparition/disparition d'instruments ou modifications d'instruments</b> : mise en œuvre systématique de l'instrument du zonage et des plans d'affectation, ainsi que des instruments de coordination (plans directeurs, directives fédérales).
<b>Groupes cibles</b>	Agriculteurs, propriétaires fonciers, investisseurs institutionnels et spéculateurs ayant l'intention d'acheter, de vendre et/ou de construire en zones rurales ou périurbaines.	Agriculteurs, ensemble des propriétaires fonciers et immobiliers du pays, ensemble des acteurs privés et publics (pour ces derniers aux trois niveaux : fédéral, cantonal et communal) ayant des activités à incidence spatiale.	<b>Apparition/disparition de groupes cibles</b> : extension très importante de la catégorie : l'ensemble des propriétaires fonciers et immobiliers du pays, ainsi que l'ensemble des acteurs privés et publics ayant des activités à incidence spatiale font désormais partie de cette catégorie.
<b>Arrangements institutionnels</b>	Les services de la protection des eaux au niveau communal et cantonal délivrant les autorisations de construire en marge ou en dehors de la zone construite.	Les principaux acteurs du nouvel arrangement sont : l'Office Fédéral de l'Aménagement du Territoire (OFAT), les services cantonaux et communaux de l'aménagement du territoire, les Préfets, les autres services (cantonaux ou communaux) concernés (eaux, agriculture, etc.).	<b>Apparition/disparition d'acteurs de mise en œuvre ou modifications de ces acteurs</b> : création d'acteurs politico-administratifs aux trois niveaux institutionnels spécialisés dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

<b>Hypothèse causale</b>	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.	Si l'on différencie spatialement plus clairement les trois principaux usages du sol (zones constructibles, zones agricoles et zones protégées), que l'on limite certains usages et que l'on améliore la coordination entre ces différents usages du territoire, alors on protège le sol de la surexploitation.	<b>Apparition/disparition d'hypothèses ou modifications d'hypothèses :</b> passage d'une hypothèse fondée sur la seule distinction entre zone agricole et zone constructible à une hypothèse fondée sur la planification et la coordination des usages du sol sur l'ensemble du territoire national au moyen de l'instrument du zonage, ainsi que de limitations significatives des droits usages.
--------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En ce qui concerne le critère de *l'étendue*, que nous n'envisageons dans cette section que dans l'optique d'une régulation *explicite et directe*, le changement majeur consiste en la mise en place de la première régulation systématique et généralisée de l'ensemble des surfaces à bâtir (à travers la réglementation du droit de construire), ainsi qu'en l'extension du périmètre géographique de la régulation à l'intégralité du territoire national<sup>170</sup>.

Alors que jusqu'à cette époque, la stratégie de régulation avait consisté à focaliser l'attention sur les B&S d'exploitation de la ressource (surfaces à bâtir (indirectement) et surfaces agricoles), la mise en place progressive d'une politique de protection de la nature et du paysage (LPN 1966) d'une part, puis d'aménagement du territoire (AFU 1972 et LAT 1979) de l'autre, a pour résultat l'intégration dans le régime des B&S de protection. Ainsi, alors que jusqu'ici, les espaces naturels étaient définis par la négative (i.e. ce qui n'est ni surface constructible/construite, ni surface agricole) et leurs usages gérés indirectement par l'intermédiaire de la régulation des surfaces faisant l'objet d'usages d'exploitation (définition indirecte de la zone à bâtir), les années 1970 marquent la concrétisation de leur prise en charge *en tant que tels* au sein du régime institutionnel.

Si, l'on assiste au maintien d'un bon niveau de coordination (correspondance) entre les acteurs désignés dans le système régulateur et ceux désignés par le policy design - les acteurs sur lesquels interviennent les limitations de droits d'usages sont bien des acteurs définis comme détenteurs de tels droits par le système régulateur - le compromis de 1969, sur lequel repose l'acceptation des deux articles constitutionnels sur le droit foncier, est porteur d'une forte contradiction entre les deux composants du régime.

La contradiction centrale de cet arrangement institutionnel (compromis de 1969) résulte du fait que la capacité d'intervention de la politique d'aménagement du territoire - fondée sur sa capacité à limiter les droits d'usage des propriétaires fonciers - est elle-même limitée par le renforcement de la protection des droits de propriété, à travers la reconnaissance constitutionnelle du principe d'*indemnisation* en cas d'expropriation aussi bien *formelle* que *matérielle*. Dans ces conditions, le cœur du problème résulte dans le fait que, comme on le verra plus loin, les opposants à la politique d'aménagement du territoire ont réussi (à travers le rejet po-

<sup>170</sup> Il convient de nuancer cet énoncé dans la mesure où la LAT implique implicitement également une régulation de deux autres types de B&S que sont l'entreposage des déchets (type C) et la production de matières premières minérales et végétales (type D). Cependant, cette régulation, outre le fait qu'elle n'est pas réellement nouvelle puisque déjà partiellement définie (indirectement) dans le cadre de la loi sur la protection des eaux de 1955, n'est pas très contraignante, dans la mesure où elle se limite essentiellement aux contraintes de coordination plutôt qu'à la définition de contraintes portant sur les modalités d'exploitation des parcelles concernées. L'extension complète du régime aux B&S de type C, D et E (filtrage et régulation du cycle de l'eau) ne se fera qu'avec la mise en œuvre de la politique de protection qualitative des sols durant les années 1990.

pulaire de la première version de la LAT en 1976) à priver les autorités publiques, en charge de mettre en œuvre les mesures de limitation des droits d'usages, des ressources financières, dont la source initialement prévue était le *prélèvement de la plus-value foncière*, nécessaires au financement des indemnités, versées aux propriétaires lésés par les mesures d'aménagement, au titre de la reconnaissance d'une expropriation matérielle.

Brièvement exposée, la problématique du prélèvement de la plus-value foncière est la suivante (cf. figure 6.1). Comme on pouvait s'y attendre, l'introduction du zonage a eu des effets importants sur la valeur foncière des terrains. Le classement en zone à bâtir a souvent entraîné une multiplication de la valeur des terrains par un coefficient oscillant entre 10 et 100 (!) selon leur localisation. Ce phénomène résulte du fait qu'un tel classement correspond en réalité à une garantie donnée par l'Etat au propriétaire du terrain de la pérennité de son droit de construire ; et ceci alors même que ces droits sont en train de se raréfier, suite au classement de la plus grande partie des zones anciennement constructibles (i.e. les « zones sans affectation spéciale ») en zones agricoles ou protégées inconstructibles. De plus, l'Etat, respectivement la commune, se trouve dans l'obligation de réaliser, c'est-à-dire également de financer, l'équipement de base de sa parcelle.

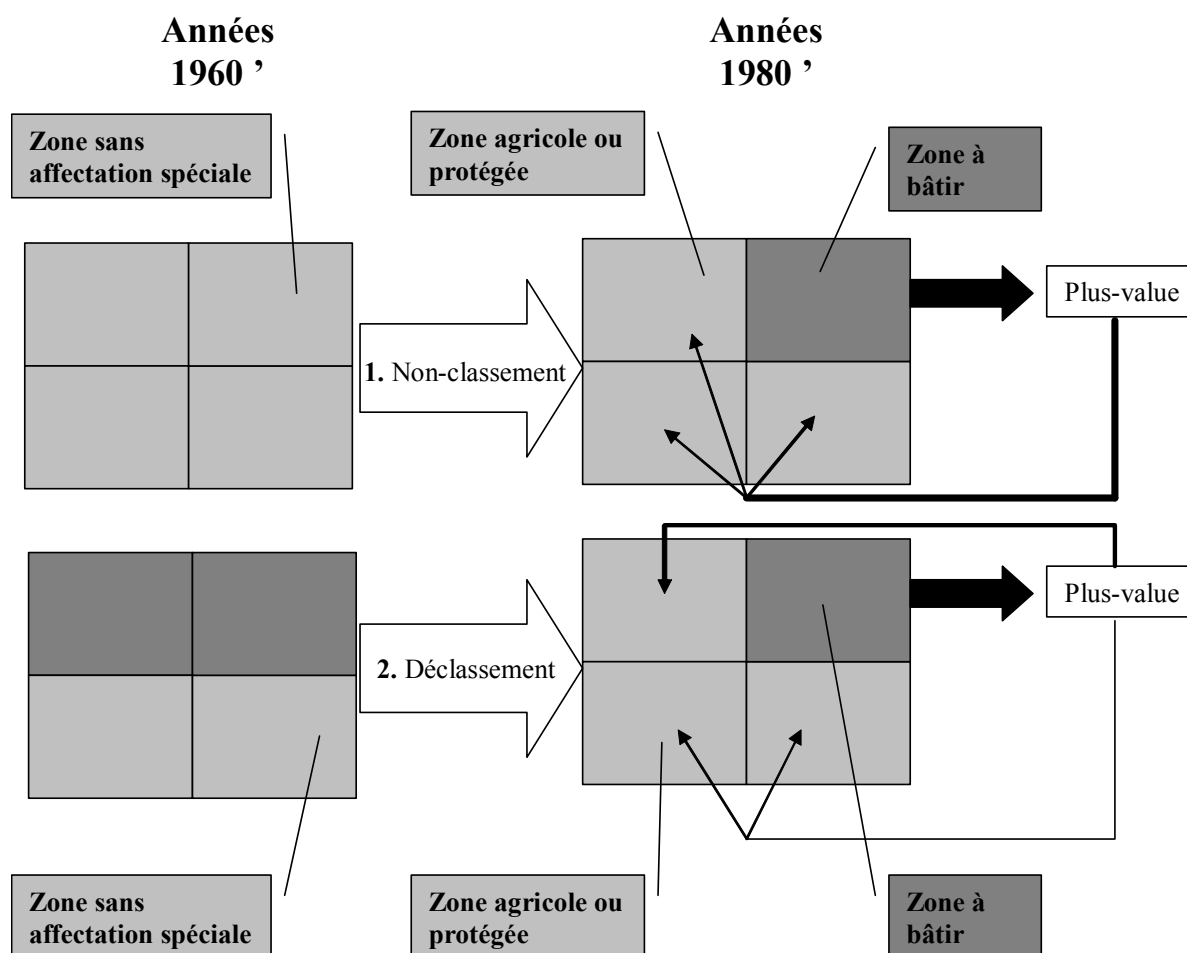
Cette situation a eu pour conséquence de créer de très grandes inégalités de traitement entre les différents propriétaires fonciers. Les propriétaires lésés n'ont évidemment pas manqué d'exiger des compensations, que ce soit en raison du « déclassement » de leur parcelle de l'ancienne ZAB à la zone agricole, ou en raison du « non classement » de celle-ci dans la ZAB. Invoquant la situation d'expropriation « de fait » (i.e. l'expropriation matérielle) résultant de la suppression par l'Etat de leur droit à bâtir, ils demandèrent une indemnisation correspondant à tout ou partie de la différence de valeur foncière existant entre leur terrain et les terrains voisins classés en ZAB.

Pour faire face à ces exigences, dont la légitimité se trouvait au même moment renforcée par l'inscription du principe de la garantie de la propriété (et d'une « juste » compensation en cas d'expropriation matérielle) dans la Constitution fédérale, la première version de la LAT avait prévu la mise en place du mécanisme du prélèvement de la plus-value foncière. L'objectif de ce mécanisme consistait en un prélèvement d'une partie des gains réalisés par les propriétaires des terrains classés en ZAB et en une redistribution de ceux-ci aux propriétaires des terrains non classés.

Ce mécanisme avait ainsi deux objectifs. Premièrement, il s'agissait de réduire les inégalités de traitement créées par la mise en œuvre du zonage. Et deuxièmement, il s'agissait, par l'attribution de compensations, généralement financières, de réduire les oppositions des propriétaires lésés, ce qui devait permettre de dissocier, et ainsi de protéger, le délicat travail de découpage des zones d'aménagement des enjeux matériels du marché foncier.

Différentes modalités de prélèvement de cette plus-value avaient été imaginées à l'époque. Le prélèvement pouvait intervenir soit : (1) au moment du classement en ZAB, (2) au moment de la réalisation de l'usage (construction d'un bâtiment), (3) sous la forme d'un impôt sur la fortune, (4) uniquement en cas de vente du terrain (concrétisation monétaire de la plus-value).

**Figure 6.1 : Le mécanisme de prélèvement et de redistribution de la plus-value foncière**



C'est cette incohérence externe entre politique d'aménagement du territoire et « politique foncière » - cette dernière comprenant aussi bien la question de la régulation de la rente foncière, que celle de la définition de l'expropriation matérielle - qui est encore discutée dans la partie qui suit au travers de la présentation du développement de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de reconnaissance de l'expropriation matérielle.

Si cette jurisprudence fait bel et bien partie intégrante du régime institutionnel de l'aménagement du territoire, j'ai cependant choisi de la présenter de manière séparée, dans la mesure où, constituant la « clé de voûte » du régime, soit la pièce maîtresse permettant à l'ensemble de l'édifice, au total relativement fragile, de tenir debout, elle méritait un développement spécifique. Ce choix permet de plus de signaler la délicate question de la catégorisation de la jurisprudence au sein de l'un des deux composants du régime, celle-ci résultant précisément de leur rencontre ou de leur action combinée.

## 6.5 LA JURISPRUDENCE FEDERALE EN MATIERE D'INDEMNISATION POUR EXPROPRIATION MATERIELLE<sup>171</sup>

A partir des années 1960, suite à l'émergence des premières dispositions cantonales en matière d'aménagement du territoire portant notamment sur la réduction de la ZAB et la réglementation (encore très limitée) des constructions dans le « reste du territoire communal », commence à se poser la question des conditions d'octroi des indemnisations pour raison *d'expropriation matérielle*. Dans la mesure où la question est, aussi bien techniquement que politiquement, sensible et complexe, ceci d'autant plus que la politique d'aménagement du territoire n'est pas la seule à provoquer de telles situations<sup>172</sup>, le « choix politique » qui a été fait est celui de confier la tâche de régler cette question, non pas à une loi fédérale spécifique, mais au Tribunal Fédéral, chargé à lui d'élaborer une jurisprudence - de caractère casuistique<sup>173</sup> - en la matière (DFJP/OFAT 1981 :124 et sqs). Comme on le verra plus loin, il apparaît que ce « choix » résulte au total plus d'un *non* choix, respectivement d'une absence de consensus entre les principales forces politiques - le lancement et le succès du référendum contre la première version de la LAT en 1976 en étant une manifestation particulièrement claire - que d'un choix délibéré d'une majorité politique désireuse de s'en remettre volontairement à des experts.

Bien que son développement récent soit intimement lié aux enjeux fonciers découlant de la mise en place d'une politique fédérale en matière d'aménagement du territoire, il convient de noter que cette jurisprudence a des origines plus anciennes. Les premières décisions judiciaires sur les questions d'expropriation matérielle précèdent ainsi d'une à deux décennies l'émergence de cette politique fédérale. Les années 1960 représentent ainsi un moment charnière de cette genèse, avec notamment l'élaboration de la première définition jurisprudentielle claire de la notion d'expropriation matérielle. Cette définition, qui est d'ailleurs toujours en vigueur aujourd'hui (Riva 1999, Moor 1982, 2002), date de 1966 et résulte d'un arrêt du TF devenu célèbre : l'« arrêt Barret »<sup>174</sup>. Dans cet arrêt, le TF définit l'expropriation matérielle comme suit :

« lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de sa chose ou l'usage futur prévisible qu'il aurait pu en faire ou lorsque l'interdiction qui lui est faite restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible en ce sens que le propriétaire se voit retirer une des facultés essentielles que lui donne la propriété. Si la restriction du droit de propriété va moins loin, le Tribunal Fédéral admet cependant que les éléments constitutifs de l'expropriation matérielle sont réunis si un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement sont touchés dans

---

<sup>171</sup> Bien qu'il ne fasse aucun doute que, dans la perspective du cadre des RIRN, une telle jurisprudence fasse partie intégrante du régime institutionnel, j'ai choisi de la présenter dans une partie distincte de manière à signaler au lecteur le rôle en même temps central et très particulier que celle-ci joue dans le développement du régime à partir des années 1960. Ce choix se justifie à mon sens par le fait que cette jurisprudence se développant dans un laps de temps - allant du début des années 1960 à la fin des années 1980 -, elle transcende, respectivement se situe à cheval sur deux périodes distinctes du régime. Dès lors, sa présentation aurait nécessité d'être scindée en deux parties, risquant ainsi de rendre la saisie de la logique de son développement très difficile pour le lecteur, contraint de faire des allers et retours entre deux périodes distinctes de la trajectoire du système régulateur.

<sup>172</sup> La loi fédérale sur la protection de la nature (LPN), la loi fédérale sur la protection des eaux (Leaux), ainsi que la loi fédérale sur les routes nationales (LRN), notamment, entraînent également des situations d'expropriations matérielles.

<sup>173</sup> Le TF n'a jamais eu l'intention de définir de manière générale et abstraite les « facultés » inhérentes à la propriété et qui en constitueraient une sorte d'essence. Dès lors, l'évaluation des préjudices subis par un propriétaire suite à l'adoption de mesures restrictives de droit public a toujours été réalisée « à la lumière de la situation concrète de fait et de droit de la parcelle visée » (Moor 2002 : 743)

<sup>174</sup> ATF 91 I 329-339 et JT 1966 I :205-209.



une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité ». (DFJP/OFAT 1981 :124-5)

Dans le cas de la propriété foncière, l'essentiel des cas à trancher par la jurisprudence ont très vite concerné en premier lieu la question de la *limitation des possibilités futures de construire* sur des terrains non encore bâtis. En ce qui concerne la situation à la fin des années 1960, les critères de reconnaissance de l'expropriation matérielle ont été successivement définis au travers de deux décisions du TF que sont l'arrêt Chappuis<sup>175</sup> de 1963 et le célèbre arrêt Barret de 1965. Ces décisions mettent en lumière les trois critères principaux de l'époque que sont :

- Le caractère « très probable » de la construction.
- Le fait que celle-ci soit projetée « dans un proche avenir ».
- Le principe de « l'égalité de traitement » entre les propriétaires, étant entendu que plus les atteintes à la propriété sont fortes et le sacrifice du propriétaire élevé, moins la mise en rapport avec le traitement des autres propriétaires ne joue un rôle déterminant dans la décision<sup>176</sup>.

Comme l'a montré l'analyse historique de l'évolution de la jurisprudence fédérale en la matière (Moor 1982, DFJP/OFAT 1981 :125), c'est avant tout sur le critère de la « probabilité » et de la « vraisemblance » de la réalisation du projet que s'est centré le débat en matière de définition de l'expropriation, ce critère étant celui qui a de fait le plus évolué au cours des années 1970.

La décennie des années 1970 a connu une importante évolution – en direction d'un durcissement - des critères de reconnaissance de l'expropriation matérielle en cas d'atteinte au droit de bâtir. Il est fondamental, pour comprendre cette évolution, de prendre en compte le lien existant entre jurisprudence et droit matériel, « l'évolution de la jurisprudence [ayant] suivi [à partir du début des années 1970] celle du droit matériel de l'aménagement du territoire » (Moor 2002 :748).

On peut dès lors distinguer quatre étapes dans ce développement qui nous amène au début des années 1980 Moor 2002 :275ss.).

1. Une *première étape* est marquée par la reconnaissance du principe de la lutte contre l'habitat dispersé. Cette reconnaissance se manifeste par exemple dans l'arrêt Sigg<sup>177</sup> de 1972. La « probabilité d'une construction dans un proche avenir » – qui constitue l'enjeu central du travail de définition jurisprudentiel – se trouve ainsi évaluée à l'aune de nouveaux critères plus restrictifs, la seule pertinence de la localisation du projet (bel emplacement ou belle vue), ainsi que l'existence d'une demande sur le marché (arrêt Chappuis) ne suffisant plus. Ces nouveaux critères sont les suivants :

- Le degré d'équipement de la parcelle ou la probabilité raisonnable de sa réalisation.

---

<sup>175</sup> ATF 89 I 381ss.

<sup>176</sup> On remarquera également qu'il existe, en conséquence de la mobilisation de ce principe d'égalité de traitement, une relation étroite entre la taille des surfaces concernées par une mesure restrictive de droit public et les chances pour les propriétaires d'obtenir une indemnisation. En effet, plus la taille des surfaces concernées est importante, plus le nombre de propriétaires touchés risque d'être important et moins les chances d'indemnisation sont élevées du fait que l'« injustice » résultant de l'inégalité de traitement – à atteintes équivalentes à la propriété - baisse proportionnellement au nombre de propriétaires touchés (Moor 2002 :744).

<sup>177</sup> ATF 98 Ia381ss.

- L'environnement immédiat (proximité des autres constructions) et la lutte contre la dispersion.
  - L'orientation générale de la planification locale.
  - Les règles de police des constructions.
  - La politique (communale ou cantonale) en matière d'infrastructures.
2. L'arrêt Roulet<sup>178</sup> de 1975 marque un pas de plus en direction de l'intégration *ex post* des principes de l'aménagement du territoire dans la jurisprudence en matière d'expropriation. Celle-ci reconnaît désormais le principe de la soumission du développement de la construction à la planification établie en fonction de l'intérêt général. L'arrêt Sigg consacre ainsi l'idée que :

« le développement de la construction dans une région n'est plus l'affaire des seuls propriétaires ; il dépend toujours d'avantage de la planification établie en fonction de l'intérêt général. Dans ce domaine, il incombe aux pouvoirs publics de fixer les centres de gravité de cette expansion, de dire où la construction est encouragée et où elle sera freinée. Objectivement, les perspectives de construction sur une parcelle dépendent donc, en partie tout au moins, de la planification et de la réglementation communales qui doivent tenir compte des données objectives et orienter la construction selon les exigences de la topographie, de la démographie, de l'hygiène sociale et de l'urbanisme dans une région déterminée » (arrêt Sigg, cité in Moor 1982 :278).

Cette décision entérine donc la reconnaissance de la valeur de critères globalisants (topographiques, démographiques ou encore urbanistiques) propres à l'aménagement du territoire dans le cadre de la jurisprudence. Pour Pierre Moor, l'importance de cette évolution résulte notamment dans le fait qu'elle contient potentiellement une limitation encore plus importante des critères de reconnaissance de l'expropriation matérielle - limitation qui se vérifiera plus tard -, le raisonnement étant le suivant. En subordonnant les critères de définition de l'expropriation aux principes de l'aménagement du territoire, on peut compter sur le fait que, plus celui-ci se diffusera et pourra justifier ses décisions en matière d'attribution des usages du sol sur la base de critères fondés « objectivement », moins il existera de chance pour les propriétaires fonciers d'obtenir une reconnaissance de la situation d'expropriation.

Ces critères de l'arrêt Roulet seront confirmés par différents arrêts ultérieurs, dont certains sont l'occasion de préciser les conditions d'indemnisations (en principe accordées), dans les « circonstances particulières » cette fois-ci. Sont plus particulièrement concernés ici les cas de soustraction à une évolution normale de l'urbanisation de zones particulières « méritant protection » au travers, le plus souvent, de l'adoption de zones de protection (cantonales).

3. *L'avant-dernière phase* de cette évolution a consisté dans la prise de conscience des effets de l'article 20 (dans sa version originaire) de la Loi sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP)<sup>179</sup>. Deux arrêts – Meier<sup>180</sup> en 1979 et Krönert<sup>181</sup> en 1980 – illustrent ce nouveau développement de la jurisprudence, développement à l'occasion duquel les critères suivants sont énoncés :

---

<sup>178</sup> ATF 101 Ia 467ss.

<sup>179</sup> Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 21 octobre 1983, RO 1984 (révisée en 1997)

<sup>180</sup> ATF 105 Ia 330ss.

<sup>181</sup> ATF 106 Ia 184ss.

- Non indemnisation en cas de restriction du droit de bâtir pour des terrains situés en dehors, soit de la ZAB, soit du périmètre du plan directeur des égouts (art. 20 LPEP).
- Par contre, le TF institue une obligation d'indemnisation dans les cas où le propriétaire aurait matériellement été en mesure de construire (par exemple déclassement d'un terrain équipé) *avant* l'entrée en vigueur du dernier régime restrictif.
- Des exceptions existent dans les cas où : « il apparaît que des circonstances particulières eussent exigé le maintien ou le classement comme terrain constructible » (Moor 1982 :285) comme par exemple dans le cas de terrains équipés non classés en ZAB jusqu'ici.

L'importance de cette évolution résulte dans la reconnaissance de l'équivalence juridique de la garantie de la propriété et de l'affirmation de certains intérêts publics, ce qui revient à reconnaître que les mesures de planification, lorsqu'elles concrétisent de tels intérêts « fixent dans l'espace le contenu de la propriété foncière tel qu'il résulte de l'application de la législation adoptée sur le fondement de la Constitution. Il en résulte que dans la règle, elles ne donnent pas droit à indemnité » (Moor 2002 :748). La question centrale à laquelle jurisprudence se doit dès lors de répondre en priorité est de savoir quel est le régime que le droit (de l'aménagement du territoire) attribue à la parcelle au moment où la mesure restrictive est entrée en vigueur : en clair, la parcelle était-elle juridiquement constructible à ce moment là ou non ? De la réponse à cette question dépend la possibilité (mais pas la garantie) d'une indemnisation.

4. La *dernière étape* en date du développement de la jurisprudence a pour fonction de régler le passage vers le nouveau régime juridique de la LAT qui se met en place au début des années 1980. Cette jurisprudence « de transition » sera l'occasion d'une nouvelle limitation - importante - des conditions d'accès à l'expropriation matérielle, dans la mesure où elle confère à l'entrée en vigueur de la LAT un rôle de refondation d'un nouvel ordre juridique instituant une rupture dans les liens juridiques avec les dispositions ayant défini antérieurement les droits d'usages sur les parcelles. Concrètement, cette sorte de « remise à zéro des compteurs » passe par l'institutionnalisation d'une distinction, dans le cadre des opérations de réduction des ZAB surdimensionnées dans les communes, entre un processus de « déclassement » et un processus de « non classement » (appelé également « refus de classer ») :
  - Le statut de « non classement » correspond à une situation où « le nouveau plan, interdisant la construction dans un certain périmètre, abroge un plan précédent datant *d'avant* [c'est nous qui soulignons] l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire » (Moor 2002 : 749). Ce statut exclut toute possibilité d'indemnisation.
  - « Il y a en revanche « déclassement » si le nouveau plan supprime une possibilité de construire donnée par un plan antérieur [mais] datant *d'après* [c'est nous qui soulignons] le 1<sup>er</sup> janvier 1980 » (Moor 2002 :750).
  - De manière à échapper aux risques d'incohérence résultant du caractère quelque peu « carré » de cette distinction de principe, des dérogations sont toujours possibles qui

dépendent des caractéristiques particulières de la situation dans laquelle se trouve la parcelle<sup>182</sup>.

Il ne fait pas de doute que l'une des raisons profondes de cette évolution progressive de la jurisprudence entre les années 1960 et 80 a consisté dans la préoccupation des juges fédéraux de protéger les collectivités publiques (communes et cantons) contre les conséquences financières, insoutenables pour elles, en cas de généralisation des prétentions des propriétaires fonciers en matière d'expropriation matérielle dans le contexte de la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire (Moor 2002 :751).

Relue dans la logique conceptuelle des régimes institutionnels, cette solution jurisprudentielle atteste de l'existence d'une incohérence fondamentale du régime actuel de l'aménagement du territoire. Ce constat est d'une certaine manière partagé par les juristes spécialisés dans le droit foncier et de l'aménagement du territoire. Ainsi, Pierre Moor par exemple, bien que formulant son constat à partir de la question des limites de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle, pointe en réalité ce même problème de l'absence d'un système généralisé de compensation des phénomènes de différenciation de la valeur des terrains suite aux effets du zonage de l'aménagement du territoire sur les mécanismes de formation des prix sur le marché foncier :

« Arbitrant entre tous les besoins (logement, industrie, tourisme, environnement, agriculture) sur un territoire limité, qui doit porter toutes les utilisations possibles de manière équilibrée, l'aménagement du sol doit passer par la détermination juridique des facultés de disposition de la propriété foncière ; le contenu même du droit de propriété ne peut plus se définir uniquement sur le mode général et abstrait, mais, là même où il s'exerce, concrètement. C'est bien l'évolution de l'aménagement du territoire, c'est aussi celle de l'institution de l'expropriation matérielle. Mais il est clair qu'une telle politique publique ne tient pas compte, ou seulement comme d'un facteur parmi d'autres, des mécanismes de formation des prix sur le marché immobilier. Les conflits qui en résultent sont typiques d'une situation où une politique, par essence volontariste, entre en concurrence avec l'aléatoire de l'économie libre. Mais l'expropriation matérielle, qui, par sa fonction, vise des situations déterminées, individuelles, ne peut apporter la réponse à un problème général structurel. Il faut penser, pour cela, en termes de péréquation, ainsi d'ailleurs qu'y incite la loi fédérale elle-même ; mais cela implique une connaissance du marché et des facteurs qui le déterminent dont on est encore éloigné. » (Moor 1982 :286)

L'analyse juridique de la jurisprudence rejoint donc ici le constat établi sur la base de l'analyse en terme de régime institutionnel : le « bricolage » casuistique de la jurisprudence ne peut durablement remplacer, en tant que clé de voûte du régime, un mécanisme général, systématique et institutionnalisé de péréquation – financière ou en nature, peu importe – compensant les inégalités socialement indécentes et politiquement dangereuses entre terres constructibles et non-constructibles qui se sont formées sur le marché foncier.

Il ne fait que peu de doutes que les opposants à la politique fédérale d'aménagement du territoire ont visé en plein dans le mille en obtenant, à travers le rejet de la première version de la

---

<sup>182</sup> « Alors même que le terrain n'était juridiquement pas constructible selon le régime antérieur et que donc, en principe, aucune indemnité n'est due, des éléments de fait peuvent établir la nature d'un terrain comme propre à la construction : ainsi si, cumulativement, l'équipement général et de détail a été réalisé avec la participation financière du propriétaire, qu'il se trouve dans le périmètre du plan directeur des égouts et qu'il y a une demande effective de fonds constructibles à cet endroit ; ou encore que le terrain se situe dans un périmètre correspondant aux critères de l'article 15 LAT – caractérisé dans son ensemble comme « terrains déjà largement bâtis » - mais n'a pas été classé en zone constructible. A ces conditions, on peut en effet considérer, soit que le non-classement en zone constructible a été une erreur de planification, soit qu'il se justifiait par une volonté délibérée d'arrêter le développement de l'urbanisation, par exemple pour protéger un site ». (Moor 2002 :751)

LAT en 1976, la quasi suppression de l'instrument du prélèvement de la plus-value, suite à son déclassement d'instrument systématique et obligatoire, en un instrument facultatif, de facto peu usité (Locher 1992, Plattner 1992, Parrino 1992)<sup>183</sup>.

---

<sup>183</sup> Seuls deux cantons ont jusqu'ici adopté et mis en œuvre cet instrument. Il s'agit de Bâle-ville depuis 1977 et Neuchâtel depuis 1991.

## CHAPITRE 7 : LA DYNAMIQUE DE CHANGEMENT DES COMPOSANTS FEDERAUX DU REGIME

La reconstitution de la trajectoire historique des régimes institutionnels du sol à l'échelle du siècle, à laquelle je me suis livrée dans le chapitre précédent (chapitre 6), l'a bien montré, la genèse de l'avènement d'une régulation quantitative des surfaces de sol à l'échelle fédérale, c'est-à-dire, en d'autres termes, la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire, a été un processus extrêmement long dont les racines remontent jusqu'à la première partie du XX<sup>ème</sup> siècle. Parmi les principales étapes de cette genèse, il s'agit de rappeler celles : (1) de la « colonisation intérieure » (1918 - 1930), (2) le « mouvement des urbanistes » (1930 - 1950) ; (3) le plan Wahlen et la mise sous protection des terres agricoles (1940 - 1955), (4) l'aménagement du territoire dans les cantons et développement de stratégies d'aménagement indirectes au niveau fédéral 1955 - 1970.

La phase de changement proprement dite commence quant à elle dans les années 1960 avec la mise sur l'agenda fédéral des questions de la révision du droit foncier et de la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire, pour se terminer dans les années 1980 au travers de la mise en œuvre des dispositions de ce nouveau régime de l'aménagement du territoire. Je propose de diviser cette phase de changement de régime en six moments différents, plus ou moins conflictuels : (1) l'initiative du Parti socialiste et de l'Union syndicale suisse contre la spéculation foncière de 1963, (2) l'adoption des articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> en 1969, (3) la préparation scientifique et administrative de la politique de l'aménagement du territoire, (4) l'épisode du régime des mesures urgentes (AFU) de 1972, (5) l'élaboration, puis le rejet en votation populaire de la première version de la LAT entre 1970 et 1976, (6) l'adoption de la seconde version de la loi en 1979 et le commencement de sa mise en œuvre au début des années 1980.

La reconstitution, même sommaire comme cela sera le cas ici, d'un tel processus de changement de régime implique de respecter les quelques règles méthodologiques suivantes :

- La reconstitution *a posteriori* d'un processus de décision doit tenir compte de son caractère toujours indéterminé. Comme le rappellent fort utilement P. Muller et Y. Surel (1998 :103 et sqs), les logiques à l'œuvre dans les processus de décision n'apparaissent, par définition, qu'*a posteriori*, ces derniers n'étant pas des processus téléologiques dont la fin est déterminée par les prémices. En effet, ce qui caractérise un processus de décision en cours, c'est l'existence d'une incertitude fondamentale quant à son résultat final. Ainsi, de manière à éviter de projeter dans l'analyse des comportements des individus, des capacités et des logiques de rationalisation propres à la posture de l'analyste observant le phénomène *après* que celui-ci a connu son dénouement, c'est-à-dire également livré une part de lumière sur les logiques plus profondes de son déroulement, il convient de garder en mémoire le rôle fondamental joué par *l'incertitude*, cette dernière constituant une véritable structure de contrainte pour les acteurs pris dans le processus.
- Une première implication de ce principe méthodologique concerne la manière de concevoir la notion de « changement de régime » elle-même. Il s'agit là en effet d'une construction conceptuelle opérée *a posteriori* par l'analyste et consistant à regrouper en une catégorie analytique générale et unique des dynamiques empiriques, à la fois partiellement spécifiques, et en même temps partiellement interdépendantes les unes des autres. Tout l'enjeu de la reconstitution *a posteriori* consiste dès lors à rendre compte de cette tension entre spécificités et interdépendance des différents processus de décision au sein du processus plus général et englobant du changement de régime. En particulier, il s'agit de rendre compte des capacités et des limites des acteurs lorsqu'il s'agit pour eux de mettre en cohérence les stratégies qu'ils adoptent au sein d'un proces-

sus de décision spécifique dans le cadre plus large d'une stratégie générale prenant son sens à l'échelle du changement de régime dans son intégralité. Il s'agit ainsi d'observer concrètement comment les différents acteurs gèrent leur engagement et dosent leurs efforts au sein des différents processus de décisions spécifiques successifs, respectivement dans quelle mesure ils jouent sur la possibilité de rattraper au coup suivant ce qu'ils viennent de perdre, respectivement de ne pas gagner, au coup précédent.

- Toutefois, même si les acteurs sont capables dans une certaine mesure d'anticiper les décisions futures et de développer des stratégies à long terme dépassant les processus de décision individuels, *l'ordre chronologique* dans lequel ceux-ci s'enchaînent constitue une structure de contrainte fondamentale. On en a pour preuve les stratégies déployées par les différents acteurs (en premier lieu les acteurs politico-administratifs) ayant pour objectif de tenter de modifier cet ordre (jeux sur la fixation des dates des votations ou sur la définition de l'agenda parlementaire).

## 7.1 LES DIFFERENTS PROCESSUS DECISIONNELS CONSTITUTIFS DU CHANGEMENT DE REGIME ENTRE 1960 ET 1990<sup>184</sup>

Ce qui est frappant tout au long du survol historique, effectué dans le chapitre précédent, de la régulation politique du sol en Suisse durant le XX<sup>ème</sup> siècle, c'est d'une part, la récurrence des débats sur la question de la limitation de l'urbanisation des espaces périurbains et ruraux, ainsi que la multiplication des appels en faveur de la mise en place d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire et d'autre part, dans le même temps, la perpétuation des blocages politiques, notamment au nom des principes du fédéralisme et de la protection de la propriété privée, visant à empêcher la mise en place d'une telle politique. On assiste ainsi, durant les deux premiers tiers du XX<sup>ème</sup> siècle, au développement d'une situation assez paradoxale : alors qu'il existe bien une intention explicite de prise en charge du problème fondamental de la protection des espaces ruraux et, plus particulièrement, des terres agricoles, cette intention, en vertu de la protection de valeurs politiques « fédéralistes » et « libérales » ne se conçoit *qu'en dehors de toute politique planificatrice élaborée au niveau national*, ceci du moins jusqu'au début des années 1960 (Walter 1985 ; Wemegah 1979).

La décennie des années 1960 semble en effet marquer le moment d'un infléchissement significatif dans la perception politique du problème. Cet infléchissement semble notamment dû à la combinaison des effets négatifs de plus en plus visibles de l'extension, très souvent désordonnée, des surfaces construites, et de la hausse des prix des terrains dans les périphéries des agglomérations suite à l'accroissement des mouvements spéculatifs. Les insuffisances des mesures indirectes prises jusqu'ici - soit la limitation des conditions d'accès des terres agricoles au marché foncier, la première loi sur la protection des eaux de 1955, la loi de 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, ou encore la loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966 - apparaissent désormais clairement. Il semble donc de plus en plus évident pour un nombre croissant d'acteurs que le recours à des mesures fonctionnant comme instruments détournés d'une politique d'aménagement du territoire, ainsi que la focalisation de la régulation sur les seuls usages situés dans les territoire destinés à devenir la « zone à bâtir », ne constitue pas une stratégie satisfaisante dans l'optique d'une gestion durable du sol sur l'ensemble du territoire national. En particulier, tout semble indiquer que les capacités des autorités publiques à limiter les constructions en dehors de la ZAB, respecti-

---

<sup>184</sup> Les éléments présentés dans cette section proviennent essentiellement du dépouillement systématique de *l'Année politique suisse* entre 1965 et 1982, ainsi que la consultation des ouvrages suivants: Wemegah 1979 ; Germann, Roig, Urio, Wemegah 1979 ; Lendi & Elsasser, 1986 ; OFJP, OFAT, 1981 ; Tschäni 1988.

vement les possibilités de séparer clairement cette dernière de la zone agricole d'une part, et des espaces naturels et paysagers dignes de protection d'autre part, sont de loin insuffisantes.

Le changement de régime entre 1969 et 1980 se décompose en quatre processus de prise de décision successifs cependant fortement reliés entre eux et renvoyant à une dynamique (conflictuelle) dont on peut reconstituer la logique au sein d'un certain nombre de configurations d'acteurs sociaux et politico-administratifs relativement stables sur une vingtaine ou une trentaine d'années.

Le premier processus de décision est celui de l'adoption en 1969 des deux articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> sur la garantie de la propriété privée et 22<sup>quater</sup> sur le principe d'une politique fédérale d'aménagement du territoire. Le deuxième processus est constitué par l'arrêté fédéral urgent (AFU) en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972. Le troisième correspond à la formulation du premier projet de la LAT, qui fut refusé en votation populaire le 13 juin 1976, alors que le quatrième et dernier a consisté en la formulation d'une seconde version de la LAT - moins contraignante pour les propriétaires fonciers et les cantons - finalement acceptée en 1979.

Toutefois, l'une des prémisses fondamentales de ce changement de régime des années 1970 consiste sans aucun doute dans la montée en puissance, durant les années 1960, du débat sur la question centrale d'une éventuelle réforme du droit foncier, ceci notamment suite à l'ampleur prise par les phénomènes de spéculation foncière.

### **7.1.1 La lutte contre la spéculation foncière et la question de la réforme du droit foncier**

Le sol et la problématique du « droit foncier » constituent durant cette période un objet central de cristallisation des conflits politiques. A travers la question du sol s'expriment souvent des conflits sociopolitiques fondamentaux concernant les questions de « justice sociale » (notamment quant à l'accès au territoire), de la redistribution des richesses, de la démocratie et de la liberté, de la transmission du patrimoine (familial), etc. La question foncière est à cette période considérée par de nombreux groupes sociaux et forces politiques comme l'un des enjeux fondamentaux de l'ordre social.

Quatre grandes problématiques politiques dominent la période analysée entre 1965 et 1980: les questions (1) de *la révision du droit foncier en général et rural en particulier* et (2) de *l'aménagement du territoire* naturellement, mais également celle (3) de *l'acquisition de logements par les personnes domiciliées à l'étranger*, ainsi que (4) *le marché et la politique de construction de logements*. Dans ce chapitre, je me suis avant tout concentré sur les processus de décision concernant les deux premiers domaines, les plus centraux dans l'optique de l'analyse du changement de régime du sol. Des références sont toutefois faites aux deux autres problématiques lorsque des événements significatifs susceptibles d'éclairer la dynamique du processus de changement interviennent.

Les tentatives de transformations du droit foncier sont extrêmement nombreuses depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Entre 1950 et 1985, on compte pas moins de 400 interventions parlementaires sur le droit foncier, notamment liées aux domaines du bâtiment et du logement ainsi qu'à l'agriculture, les deux domaines les plus touchés par les problèmes fonciers.

Il est intéressant de constater que l'enjeu central structurant tous les débats à partir du début des années 1960 consiste moins dans la question de la rareté *physique* du sol (et les risques de pénuries de terrains constructibles ou au contraire agricoles), que dans le problème de son « *renchérissement* ». Le *prix du sol* constitue en effet le vecteur politique principal à travers lequel sont appréhendées les questions foncières à cette époque. Cette envolée des prix se



trouve encore renforcée par la situation d'inflation, la dévaluation de la monnaie incitant les investisseurs à placer leurs capitaux dans le foncier et l'immobilier.

Cette question fait l'objet, durant cette période, de multiples enquêtes et publications de la part de toute une série de groupements et d'associations, tels que la Société suisse de statistique et d'économie politique, la société suisse des juristes, l'ASPAN, etc. Des initiatives populaires visant à lutter contre la spéculation et la hausse des prix du sol et des immeubles sont lancées dans les cantons urbains de Bâle-Ville, Genève et Zürich. Les Chambres fédérales adoptent également toute une série de motions et de postulats concernant la spéculation foncière, la lutte contre le renchérissement du sol, la politique foncière à long terme, etc.

Le Conseil fédéral est lui aussi clairement préoccupé par cette question. Il reprend à son compte les analyses et le constat consignés dans le rapport qui lui est livré en 1958 par une commission d'études sur les questions foncières concernant les implications négatives de la situation :

« Les inconvénients de la situation sont évidents. Le rapport de la commission d'étude du 11 décembre 1958 en énumère une série : hausse des loyers des logements et des locaux commerciaux, qui entraîne à son tour une augmentation des frais de production et du coût de la vie. L'augmentation des prix du sol est un élément de trouble dans la formation générale des prix et [dans] l'ordre social. Finalement, la spirale des prix et des salaires, avec ses répercussions d'ordre social, provient pour une bonne part de la montée des prix du sol, même s'il n'est pas possible d'en indiquer l'influence par des chiffres. Le terrain cher doit être utilisé rationnellement au moyen de constructions plus hautes. Or plus les constructions sont hautes et serrées plus est élevé en général le prix du terrain. Les prescriptions de la police des constructions qui autorisent l'érection de maisons-tours ne permettent donc pas toujours ou ne permettent qu'en partie de compenser l'augmentation des prix du terrain. La concentration de la propriété en mains de personnes morales ou de trusts d'investissements, au détriment de la propriété des particuliers, conduit à la « dépersonnalisation » de la propriété du sol. A cet égard, la maison-tour doit être considérée comme le symbole de l'élimination de la propriété foncière urbaine individuelle et de son éviction par des capitaux anonymes et collectifs. Dans la périphérie des villes, les maisons familiales pour ouvriers et employés deviendront une chose du passé, ce qui est regrettable des points de vue politique et démographique. Quant aux effets de la propriété d'étage sur la formation des prix du sol, ils sont problématiques. Comme l'a démontré le parcellement de la propriété foncière, cette forme de dispersion verticale de la propriété fera plutôt monter que baisser les prix. Il n'est pas erroné de dire que les petites et moyennes entreprises pâtissent, elles aussi, de la montée des prix des immeubles et sont évincées par les grandes entreprises financières. Cette « dépersonnalisation » de la propriété foncière dans notre ordre juridique, qui devrait assurer l'épanouissement de l'individu, est l'un des éléments qui confèrent au problème des prix et de l'utilisation du sol une importance politique de premier ordre » (Conseil fédéral 1966 :904)

Il convient de remarquer ici l'importance accordée par le Gouvernement à la question de la distribution de la propriété foncière, ainsi que les préoccupations manifestées à l'égard des effets sociaux et économiques négatifs résultant de trop grandes disparités en la matière, respectivement d'une concentration de la propriété dans les mains de quelques grandes entreprises. On peut ainsi mesurer à cette occasion à quel point ce type de préoccupations - pourtant probablement déterminantes du point de vue de la « durabilité » - ne sont plus d'actualité aujourd'hui.

Le parti socialiste et l'Union syndicale suisse déposent en juillet 1963 à la Chancellerie fédérale une initiative contre la spéculation foncière qui demande l'introduction dans la Constitution d'un article (31<sup>sexies</sup>) dont la teneur est la suivante (Conseil fédéral 1966) :

Art. 31<sup>sexies</sup>

<sup>1</sup> La Confédération prend, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

<sup>2</sup> Pour atteindre ces buts, la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeuble entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité.

<sup>3</sup> La loi qui devra être édictée dans les trois ans dès l'adoption du présent article, réglera les détails.

Cette initiative constitutionnelle poursuit en réalité trois buts différents, bien qu'interdépendants<sup>185</sup> : (1) lutter contre la spéculation foncière et la hausse des prix des immeubles et des loyers qui s'ensuit, (2) prévenir la pénurie de logements et (3) prendre des mesures pour favoriser l'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local. Pour réaliser ces trois objectifs, il convient, selon les initiants, de doter la Confédération et les cantons du *droit de préemption* en cas de vente d'immeubles, ainsi que des *capacités d'expropriation* moyennant indemnisation.

Cette initiative repose sur le principe selon lequel la seule solution pour lutter contre la spéculation, la hausse des prix du sol et contre la situation de pénurie de logements consiste dans une politique systématique d'accroissement de la part de la propriété publique, ceci au travers de l'acquisition par l'Etat d'un maximum de terrains à équiper susceptibles de recevoir des constructions.

Bien que reconnaissant l'importance du ou des problèmes soulevés par l'initiative, le Conseil fédéral recommande son rejet, notamment en raison du caractère excessif, imprécis et problématique des instruments envisagés. Dans son message - qui répond par ailleurs à une motion du Conseiller national Léo Schürmann déposée en 1964 sur la nécessité de développer une politique fédérale d'aménagement du territoire - le Conseil fédéral admet dans le même temps très clairement la nécessité, et même l'urgence, d'inscrire dans la Constitution le principe de l'aménagement du territoire, de même que d'élaborer une législation fédérale en la matière (Wemegah 1979:63-5). A cet effet, une commission d'experts est nommée par le CF sur la question de l'aménagement du territoire.

Le dépôt de l'initiative socialiste et syndicale pose la question de la pertinence d'un éventuel contre-projet de la part du Conseil fédéral. A cet effet, le Département de Justice et Police constitue un groupe d'étude (Jenny) chargé d'analyser la situation et, le cas échéant, de proposer un contre-projet. Une première proposition de contre-projet sous la forme de deux articles 31<sup>sexies</sup> et 31<sup>septies</sup> est soumise à consultation.

Elle se caractérise par la tentative de régler l'ensemble des enjeux dans un même article constitutionnel proposant : (1) l'inscription de la garantie de la propriété privée dans la Constitution, (2) la possibilité accordée à la Confédération et aux cantons de limiter la propriété privée dans l'intérêt général, et ceci (3) sans que la collectivité ne soit obligée d'accorder un dédommagement, à l'exception (4) des restrictions équivalentes à une expropriation et qui donnent droit à une « indemnisation équitable » -(5) ce qui ne veut pas dire complète. Ce projet d'article propose également (6) d'attribuer à la Confédération et aux cantons un droit d'expropriation dans l'intérêt public, « moyennant une juste indemnité fixée par une autorité indépendante », de même que (7) la possibilité de contrôler et de limiter les échanges d'immeubles sur le marché immobilier. Finalement, la Confédération devrait (8) être dotée de compétences propres en matière de soutien aux efforts en matière d'aménagement du territoire aux plans national, régional et local.

Les résultats de la procédure de consultation de ce premier contre-projet sont très négatifs (y compris du côté des socialistes). L'ensemble des organisations consultées estiment que, compte tenu des délais impartis, il est impossible d'élaborer un contre-projet sérieux et réflé-

---

<sup>185</sup> Une discussion a d'ailleurs eu lieu entre experts constitutionnalistes pour savoir si le principe d'unité de matière était bien respecté du fait de la présence de trois objectifs distincts explicitement mentionnés dans le texte soumis au vote. Ceux-ci ont finalement conclu au respect de ce principe de la part des initiants (Conseil fédéral 1966 :899-900).

chi. La deuxième critique porte sur la pertinence de la stratégie consistant à vouloir régler tous les problèmes dans un même texte.

Après une prolongation par le Parlement du délai imparti au Conseil fédéral pour déposer son éventuel contre-projet, une seconde version est élaborée par un groupe de travail ad hoc du DFJP comprenant notamment les professeurs Bäumlin de l'Université de Berne et Aubert de l'Université de Neuchâtel, qui propose un article 22<sup>ter</sup> dont le contenu est le suivant :

Art. 22ter

<sup>1</sup> La propriété privée est garantie dans les limites de l'ordre juridique.

<sup>2</sup> La Confédération et les cantons peuvent, dans les limites de leurs attributions constitutionnelles, restreindre la propriété privée par voie législative et dans l'intérêt public. En règle générale, ces restrictions n'obligent pas la collectivité à verser une indemnité. Toutefois, lorsqu'elles touchent le propriétaire de façon particulièrement grave, une indemnité doit lui être versée, à moins que la législation fédérale ne prévoise une autre réglementation. L'indemnité est déterminée compte tenu des intérêts de la communauté et du propriétaire touché.

<sup>3</sup> La Confédération crée les bases d'une colonisation rationnelle du pays et de l'utilisation rationnelle du sol. Elle encourage leur réalisation avec le concours des cantons.

Ce second contre-projet, en ne focalisant plus que sur les deux questions principales que sont la garantie de la propriété privée et le principe d'une politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral, constitue un grand pas en direction de la formulation des articles constitutionnels qui seront finalement adoptés en 1969. Il confirme le principe, imposé par les partis bourgeois, de lier toute réforme de la politique foncière, de même que toute mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire, à la garantie constitutionnelle de la propriété privée, ainsi qu'à la mise en place du principe juridique de l'expropriation matérielle comprenant une « juste indemnisation » pour les cas d'atteintes graves à la propriété.

Dans le cadre de la seconde procédure de consultation, les initiants se disent prêts à retirer leur initiative au profit du contre-projet, si celui-ci est proposé. Les partis bourgeois et les associations patronales se disent de leur côté prêts à une révision du droit foncier, mais proposent de le faire *après* le rejet par le peuple - rejet qu'ils sont convaincus d'obtenir - de l'initiative socialiste, ceci de manière à être en meilleure posture pour imposer un nouveau renforcement de la garantie de la propriété au travers du principe d'une indemnisation pleine et entière en cas d'atteinte à cette dernière.

De son côté, le Conseil fédéral, pressé par le temps, décide finalement de ne pas proposer de contre-projet, dans la mesure où il est convaincu qu'aucun des trois buts visés par l'initiative ne nécessite véritablement un traitement urgent<sup>186</sup>, mais que ceux-ci peuvent raisonnablement être traités dans un délai de quelques années. Il s'engage cependant fermement à proposer, dans un délai très bref un projet d'articles constitutionnels en matière de droit foncier et d'aménagement du territoire.

Finalement, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent le rejet de l'initiative contre la spéculation foncière. Le CF repousse par ailleurs la date de la votation de manière à convaincre les initiants de retirer leur initiative en raison de l'imminence de la publication de la proposition des articles constitutionnels sur le droit foncier. L'idée est de convaincre ceux-ci de reporter le débat après les élections fédérales et de le reprendre sur la base de la confrontation des deux textes. Les initiants renonçant à retirer leur initiative, la proposition d'articles préparée par le groupe d'experts du DFJP est finalement publiée trois mois avant la votation de juillet 1967. La formulation de cette proposition est très proche de celle des articles 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> finalement inscrits dans la Constitution.

---

<sup>186</sup> A la même époque, le Parlement renonce par ailleurs de justesse à l'introduction d'une clause dans le CC imposant un délai de 3 ans sur la circulation des terrains, clause censée freiner les phénomènes de spéculation.

Dans le cadre de la campagne référendaire, les initiants défendent l'idée que, devant l'ampleur des phénomènes de spéculation foncière et la faiblesse des dispositions en matière de gestion du sol (dispositions d'ailleurs essentiellement indirectes, passant par la loi sur la protection des eaux, la LPN et la loi sur les routes nationales), seule une solution drastique fondée sur la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire, ainsi que d'une politique d'accroissement de la part de la propriété publique, permettrait de contrecarrer les effets sociaux et économiques préoccupants de la hausse des prix du sol observés depuis une vingtaine d'années.

Les opposants invoquent de leur côté les dangers de l'étatisation du sol, ainsi que les risques d'effets pervers allant précisément à l'encontre de ceux recherchés. Un comité d'action contre l'initiative regroupant des personnalités provenant de tous les partis bourgeois se constitue d'ailleurs à l'occasion de cette campagne.

Le 2 juillet 1967 l'initiative PSS/USS contre la spéculation foncière est rejetée en votation populaire par environ 75% des votants (38% participation). Seul le canton de Genève l'accepte. La campagne référendaire montre la présence de deux blocs assez compacts: les socio-démocrates et leurs alliés (le Parti du Travail, les syndicats, le parti libéral-socialiste, l'Association suisse des locataires, le Mouvement populaire des familles) recommandent l'acceptation de l'initiative, alors que l'ensemble des partis bourgeois et des associations économiques (l'Union Suisse des Paysans y compris) recommandent son rejet.

Parallèlement au débat se déroulant au sein de l'arène fédérale, se développent durant toutes les années 1960 une multitude de débats et d'actions politiques au sein de différents espaces politiques cantonaux, ainsi qu'au sein de différents partis politiques, associations et groupes de pression de la « société civile ». Alors que les partis et les associations de gauche (PSS, PdT, Mouvement populaire des familles, etc.), de même que le PDC et quelques partis non-gouvernementaux<sup>187</sup> focalisent leur attention sur les questions d'équité en matière de droit foncier et de logements, les partis et associations de droite orientent leur réflexion sur la question de l'aménagement du territoire. Ainsi, alors que le PSS, le PdT et le MPF lancent différentes initiatives au niveau fédéral et cantonal concernant la protection des locataires et le droit au logement, l'ASPAN (plutôt proche des radicaux à l'époque) élabore en 1966 déjà, à travers une conférence de son Président M. Rohner, une première formulation des fondements d'une loi sur l'aménagement du territoire, ébauche caractérisée par l'attribution aux cantons des principales tâches d'aménagement.

Il existe donc, on le voit, un lien direct entre l'initiative contre la spéculation foncière et l'élaboration du projet des articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> de 1969 ; ceci aussi bien sur le principe même de leur nécessité que sur leur contenu.

### **7.1.2 Le compromis de 1969 et l'adoption des articles constitutionnels sur le droit foncier**

Mais il convient de signaler l'existence d'un second enjeu se trouvant à l'origine de l'intention des autorités fédérales d'intervenir dans les questions de régulation des usages du sol et de contrôle du marché foncier. Cet enjeu, ce sont les questions récurrentes de la protec-

---

<sup>187</sup> Dans son programme d'action (1970-1971), le *PDC* déclare que la propriété foncière doit être soumise à un lien « social particulier ». L'Union Démocratique Fédérale développe l'idée dans sa plate-forme politique que les communes soient dotées d'un droit de préemption (contre versement d'un prix correct) lors de changements de propriétaires sur des parcelles dont l'utilité dépasse celle d'un besoin personnel; ceci afin de favoriser le transfert de la propriété sur ce type de biens fonciers aux communes. L'Alliance des Indépendants (AdI) défend de son côté le principe selon lequel les pouvoirs publics devraient pouvoir intervenir « dans l'intérêt général pour empêcher la spéculation foncière » et propose que les plus-values foncières ne reposant sur aucune prestation du propriétaire reviennent à la collectivité. L'AdI évoque également le droit de préemption et le renforcement de la propriété publique du sol.

tion des terres agricoles contre l'urbanisation, de la lutte contre l'endettement des agriculteurs et finalement de la révision du droit foncier rural qui en découle.

Suite aux expériences de l'économie et surtout de l'agriculture de guerre (Plan Wahlen), expériences qui ont renforcé la conviction de l'importance de la protection des terres agricoles et, plus généralement, de l'agriculture « nationale », ceci en vue de garantir un niveau minimum d'autosubsistance du pays, un avant-projet élaboré au sein de l'administration fédérale (*Vorentwurf 5*) propose la création d'une zone agricole définie à l'échelle nationale (*eine gesamtschweizerische Landwirtschaftszone*). Suite à la diffusion de cet avant-projet, le constitutionnaliste Hans Huber, Professeur à l'Université de Berne, se voit confier la tâche de rédiger une expertise sur la question de savoir dans quelle mesure la création d'un tel instrument nécessite de créer une nouvelle norme constitutionnelle. Il semble bien que ce soit suite à la réponse affirmative de Huber à cette question que l'idée de l'introduction du principe et de l'instrument du zonage dans les articles constitutionnels sur le droit foncier (i.e. dans l'article 22<sup>quater</sup> sur le principe de l'aménagement du territoire) ait été retenue<sup>188</sup>. Ainsi, le principe d'un zonage intégral du territoire national, et non pas limité aux zones dévolues à la construction, ainsi que l'introduction de la zone agricole dans les catégories de l'aménagement du territoire, est un résultat plus ou moins direct de cette intention de protéger les terres agricoles, ainsi que de l'expertise de Huber.

Ainsi, le Conseil fédéral, respectant les promesses faites en 1966<sup>189</sup>, présente en août 1967 son projet d'articles constitutionnels concernant le principe de l'aménagement du territoire. Ceux-ci correspondent à une version encore légèrement modifiée du contre-projet que le CF avait renoncé à présenter au moment de la votation sur l'initiative contre la spéculation foncière. L'article 22<sup>ter</sup> porte sur la garantie de la propriété, ainsi que sur l'obligation de compenser intégralement une atteinte à la propriété, dès lors que celle-ci est reconnue comme équivalente à une expropriation. Le second article fixe le principe de la future politique de l'aménagement du territoire.

Lors des débats parlementaires en 1968, le premier article 22<sup>ter</sup> est facilement accepté. Il y a par contre désaccord entre le Conseil National (CN) et le Conseil des Etats (CE) au sujet de l'article 22<sup>quater</sup>. Dans un premier temps, le CN défend une position plus centralisatrice en matière de compétences à attribuer à la Confédération et le CE une posture plus fédéraliste. Lors de la seconde session (printemps-été 1968), les positions vont changer passablement.

En effet suite au déplacement de l'enjeu principal du débat parlementaire de la question de la répartition des compétences entre cantons et Confédération à la question de la délimitation de l'intervention de l'Etat, respectivement de savoir dans quelle mesure l'aménagement du territoire pouvait devenir un instrument de politique économique ou non, les positions des deux chambres s'inversent. Dès la session d'été, le CE défend désormais, dans ce nouveau débat, l'idée qu'une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom ne peut se limiter à une politique de zonage. On doit, selon l'opinion majoritaire qui se dégage en son sein, aller au-delà et attribuer la tâche et la compétence à la Confédération de développer une véritable planification globale de colonisation de l'espace national et de planification générale des usages du sol dans tout le pays.

Les milieux économiques, industriels et bancaires, ainsi que les représentants des propriétaires immobiliers défendent le projet du CN, dans la mesure où ils craignent par-dessus tout un

---

<sup>188</sup> Cf. sur ce point les entretiens avec R. Stüdeli et M. Lendi.

<sup>189</sup> Il ne s'agit pas là de l'origine unique de ces articles. A l'occasion de son Message de 1961 à l'appui de l'insertion de l'article 24<sup>sexies</sup> sur la protection de la nature et du paysage dans la Constitution (Conseil fédéral 1961), le Conseil fédéral explicite déjà ses premières réflexions sur la nécessité d'une "planification" des usages de l'espace et du sol, de manière à se doter des instruments nécessaires au contrôle du phénomène de l'expansion urbaine, ainsi qu'à un pilotage effectif de l'aménagement de l'espace en général et des localités, des industries et des voies de communication en particulier (Wemegah 1979:64-5).

renforcement des capacités d'intervention et de planification de l'Etat dans les domaines de la politique économique, à l'occasion de la mise en place d'une planification des usages du sol. L'une des conditions à laquelle ils sont susceptibles de ne pas s'opposer au développement d'une politique d'aménagement du territoire, c'est que cette dernière se limite à n'être qu'une simple politique de zonage (i.e. politique de gestion et de rationalisation des usages du sol au sein des différentes zones) et non, comme le propose le projet d'article constitutionnel du CE, de servir à une politique de développement économique.

L'un des arguments en faveur de la version « légère » de l'aménagement du territoire et que celle-ci a plus de chance que la version défendue par le CE de passer l'écueil de la votation populaire indispensable à la modification de la Constitution.

Il est à noter que les milieux agricoles ne prennent à ce stade du processus pas de position claire dans le débat.

Durant la session suivante (hiver 1968), les allers et retours entre les deux chambres débouchent sur le remplacement de la notion de « colonisation » (*Besiedlung*) par celle, plus neutre ou plus molle, d'« aménagement du territoire » (*Raumplanung*), ce qui correspond de fait à un abandon de l'objectif de la planification économique. En contrepartie, la Confédération, ne se voit pas attribuer uniquement la « compétence », mais un « mandat » de caractère impératif en matière de contrôle de la mise en œuvre de la politique dans les cantons. Ce compromis est accepté par le CE malgré une déception importante dans certains milieux de gauche.

Toutefois, certains membres des milieux économiques et certains membres des partis bourgeois manifestent leur crainte que ce compromis ne fasse que reporter les problèmes plus loin (i.e. au niveau de la législation de mise en œuvre), dans la mesure où les différentes coalitions d'acteurs n'interprètent pas les termes utilisés dans le projet d'article constitutionnel de la même manière. Ces craintes se verront confirmées par la suite, lors des conflits qui accompagneront l'élaboration de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

La campagne qui précède la votation populaire ne porte plus sur le principe d'une intervention de la Confédération en matière de droit foncier et d'aménagement du territoire, mais bien plutôt sur les termes du compromis. Tous les grands partis (y compris le PS) et les organisations économiques et les syndicats recommandent l'acceptation. Se prononcent contre les indépendants (*Landesring*), le PdT et les libéraux socialistes, ainsi qu'une fraction minoritaire de socio-démocrates. Les opposants considèrent que les compétences attribuées à la Confédération sont insuffisantes. Ils sont également opposés au principe de la pleine indemnisation en cas de limitation de la propriété s'apparentant à une expropriation, ainsi qu'à la caution constitutionnelle de la garantie de la propriété privée.

Les deux articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> sont acceptés le 14 septembre 1969, avec un taux de participation étonnamment bas (32.9% participation) compte tenu de l'importance des enjeux.

La version finalement adoptée de ces deux articles est la suivante:

#### Article 22ter

<sup>1</sup> La propriété est garantie.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> En cas d'expropriation et de restrictions de la propriété équivalent à l'expropriation, une juste indemnité est due.

#### Article 22quater

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

<sup>3</sup> Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Les conditions d'élaboration de ces deux articles constitutionnels ont montré, de la même manière que, finalement, toute l'histoire de l'aménagement du territoire jusqu'ici, qu'il ne pouvait y avoir de mise en place d'une politique en la matière au niveau national sans l'octroi de contreparties à toute une série de groupes sociaux tels que, notamment, les propriétaires fonciers ou les fédéralistes. Ainsi, les *Bodenrechtsartikel* donnent des garanties aussi bien en matière de protection de la propriété, qu'en ce qui concerne le respect des prérogatives cantonales en matière d'aménagement du territoire :

- Alors que la plupart des commentateurs considèrent l'article 22<sup>ter</sup> comme une forme de redondance par rapport à la situation juridique et politique de la propriété privée *de facto* en vigueur (la propriété privée est fondée en droit au niveau national depuis 1912 dans le CC et est considérée comme norme constitutionnelle non écrite), Hans Tschäni (1988:132-140) développe un point de vue différent. Il fait en effet remarquer que l'article 22<sup>ter</sup> ne se limite pas à garantir l'*institution* de la propriété privée, mais qu'il garantit en réalité également aux propriétaires une « *juste indemnisation* », c'est-à-dire, selon Tschäni, de fait une indemnisation « complète » en cas d'*expropriation formelle comme matérielle* - et ceci à la place d'une « indemnisation appropriée » ou « équitable » comme proposé par le CF dans une version antérieure de l'article. Il convient donc selon lui de noter l'importance de la garantie donnée aux propriétaires fonciers, ceux-ci ayant droit à une indemnisation complète en cas d'expropriation non seulement formelle, mais également *matérielle*, c'est-à-dire en cas d'atteinte à un droit d'usage jugé fondamental, comme celui de construire. C'est là selon lui une cause majeure de certains des problèmes que connaîtra la LAT lors de sa mise en œuvre (zones à bâtir surdimensionnées, difficulté à contrôler réellement le marché foncier, difficulté voire impossibilité d'exproprier, ni formellement, ni matériellement, en raison des coûts résultant d'une telle opération).
- Le texte de l'article 22<sup>quater</sup>, tel qu'il apparaît dans le projet du Conseil fédéral, fait l'objet de longues discussions (Wemegah 1979:67-73). Trois modifications sont imposées par le Parlement: (1) les compétences de la Confédération doivent être plus précisément définies de manière à limiter clairement leur étendue; (2) l'obligation de la Confédération de respecter, dans le cadre de ses propres activités, les exigences de l'aménagement du territoire *à tous les niveaux territoriaux* (national, régional et local); (3) l'insertion dans le texte allemand de la loi de la notion de "*Raumplanung*" est longtemps discutée. Le caractère planificateur et centralisateur de la notion déplaît fortement à certains groupes de parlementaires. En effet, en 1969, la conception dominante de l'aménagement du territoire se veut strictement limitée à la dimension *spatiale* ou *géographique* de l'aménagement. Il est absolument exclu d'envisager pouvoir étendre cette notion à la planification d'activités sociales et économiques, ce qui sera dans les faits toutefois partiellement le cas lors de la mise en œuvre de la LAT.

### 7.1.3 Le travail de préparation de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire : l'élaboration d'une conception directrice nationale<sup>190</sup>

On assiste durant toutes les années 1960 et 1970 à la production d'un nombre important de travaux scientifiques ou d'expertises, suite le plus souvent à des mandats de la Confédération ou des cantons, portant sur la question de l'aménagement du territoire.

Les premières réflexions en matière d'élaboration d'un schéma de l'organisation du territoire au niveau national sont le fait de la *commission fédérale pour la construction de logements* (1963). Les principales conceptions en matière d'implantation de l'habitat y sont présentées et discutées sous la forme d'une comparaison de six variantes du développement de l'habitat allant de la concentration la plus élevée à la dispersion la plus extrême. La variante, intermédiaire, qui est finalement proposée par la commission consiste en une combinaison entre développement de centres régionaux et création de villes nouvelles. Cette conception reprend à son compte le principe de la « décentralisation concentrée » élaboré pour la première fois à la fin des années 1940 dans le cadre de la Centrale pour l'aménagement du territoire, l'organisme qui a précédé la création de l'Institut ORL. Ce concept de « décentralisation concentrée »<sup>191</sup> se trouve au cœur de la réflexion scientifique et politique de l'aménagement du territoire et sera repris et précisé à toutes les étapes du développement du concept d'aménagement du territoire de la Confédération, jusqu'à constituer la pièce maîtresse de la conception directrice officielle, telle qu'elle apparaît dans la CK-73 (Rotach 1973b).

C'est également la politique du logement qui se trouve à l'origine (financière en tous les cas) des *conceptions directrices de l'ORL*. Fondé en 1961, l'Institut ORL de l'ETHZ se voit ainsi confié en 1965, grâce à un crédit accordé dans le cadre de la loi sur l'encouragement à la construction de logements (art.17), la tâche de rédiger des propositions de lignes directrices en matière de planification et d'aménagement du territoire national. Le rapport final, publié en 1971 (ORL 1971), est le résultat d'un énorme travail d'analyse, qui dura cinq ans, des dynamiques spatiales, démographiques et socio-économiques du pays. Il s'agit de construire une image d'ensemble dépassant les frontières territoriales (cantonales et communales) et sectorielles et englobant tous les aspects sociaux, politiques, économiques et technologiques intervenant dans le développement du pays.

Son objectif principal consiste à rechercher des stratégies alternatives de développement et d'aménagement du territoire national permettant d'inverser les tendances négatives identifiées à l'époque, à savoir : l'accroissement des écarts socio-économiques entre les régions rurales et urbaines, l'extension des agglomération et la dispersion des constructions, la dégradation de l'état de l'environnement, la destruction des paysages, ou encore le statut aléatoire des terres agricoles. Pour ce faire, il s'agit d'élaborer toute une série de scénarios possibles (des conceptions directrices) en matière de développement spatial du pays en tentant d'évaluer pour chacun d'eux leurs effets probables en cas de réalisation. Ces scénarios correspondent à des hypothèses de travail, mais ne sont pas censés faire l'objet de décisions politiques. Cet énorme travail constitue certainement l'analyse scientifique la plus élaborée en matière d'aménagement du territoire à l'époque.

D'un point de vue conceptuel le rapport est caractérisé par la diffusion de la notion de « décentralisation concentrée », de même que par une conception très centralisée de

---

<sup>190</sup> N'ayant pas lu dans les détails l'ensemble des documents, je me fonde également pour la rédaction de cette section sur l'excellent travail de Wemegah (1979).

<sup>191</sup> Par « décentralisation concentrée », on entend une stratégie d'urbanisation fondée sur le développement d'un réseau de centres secondaires (villes moyennes et petites) de manière à éviter la formation de grosses agglomérations ayant une forte propension à l'étalement.



l'aménagement du territoire conférant de fortes compétences à la Confédération en matière de planification.

Parallèlement au déroulement de ces travaux scientifiques, le CF, qui est décidé à aller très vite sur ce dossier, mandate en été 1968 déjà – soit avant même la votation populaire sur les articles constitutionnels - deux commissions distinctes - les commissions Kim et Schürmann - en vue de la préparation de la législation d'application.

La *commission Kim*, dont le rapport est publié en 1970 (Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire 1970), est chargée de la réflexion sur l'organisation des tâches de la Confédération au sein de la politique d'aménagement du territoire en gestation. Il est ainsi censé fournir des propositions et des principes devant servir de base de discussion concrète lors des débats accompagnant l'élaboration de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, propositions montrant où peut et doit conduire la politique fédérale en la matière. Le rapport remis au Conseil fédéral va cependant à certains égards bien au-delà. Au travers de l'élaboration et de l'application de 24 principes de développement spatial, la commission Kim contribue à faire un premier choix parmi les 9 conceptions directrices de l'ORL, ainsi qu'à esquisser les premiers contours de ce que pourrait être *la* conception directrice suisse en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, ce rapport définit-il les *objectifs* de la politique d'aménagement du territoire (utilisation rationnelle du sol, protection de l'eau, de l'air, du paysage et de la nature, établir les conditions pour une « relative autonomie alimentaire » et pour une « défense nationale totale »), ainsi que son principal *concept* (la « décentralisation concentrée »). Les travaux de cette commission constituent une étape fondamentale dans le développement de la doctrine des autorités fédérales en matière d'aménagement du territoire :

« La portée de la « conception Kim » est certainement énorme, puisque (...) on la trouve sous-jacente aux grandes lignes de la politique gouvernementale 1971-1975, alors qu'une grande partie des principes matériels [i.e. les 24 principes] enrichit également progressivement l'article premier de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. De même, les principes du « groupe Kim » exercent une influence capitale sur la première conception suisse d'aménagement du territoire, qui est publiée en 1973 » Wemegah 1979 :86)

Cette première conception suisse de l'aménagement du territoire, c'est la *conception directrice CK-73* (Rotach 1973b). Cette abréviation (CK 73) renvoie à la terminologie « Chefbeamte Konferenz 1973 » correspondant aux conditions d'élaboration de ce document, soit la conférence des cadres supérieurs (i.e. des chefs de l'administration fédérale) de la Confédération. Réunie à l'initiative du Délégué à l'aménagement du territoire, Martin Rotach, cette conférence a pour objectif d'élaborer une conception directrice unique et homogène qui exprime le point de vue de la Confédération en matière d'aménagement du territoire. La CK-73 devait servir, dans l'esprit de M. Rotach, de base de référence dans le cadre des discussions au sein même de la Confédération, entre les différents Départements, Offices, Services, de même qu'entre celle-ci et les cantons. De fait, l'objectif du DAT a souvent été mal compris par les cantons et les communes (les villes) qui perçoivent cette CK-73 comme une tentative de la part de la Confédération d'imposer sa conception de la politique d'aménagement du territoire. Ce malentendu n'est probablement pas sans effet sur la mobilisation des tenants d'une conception plus fédéraliste de l'aménagement du territoire dans le cadre du processus d'élaboration de la LAT.

Ainsi, tout au long de cette période préparatoire, l'ensemble des travaux scientifiques et administratifs font apparaître des transformations substantielles de la conception de l'aménagement du territoire par rapport à la période de la fin des années 1960. On passe progressivement d'une conception purement géographique et spatiale de l'aménagement à une conception beaucoup plus large, englobant non seulement le développement spatial, mais également les développements économique et social du pays.

Parallèlement, le concept d'aménagement du territoire semble gagner du terrain à tous les niveaux politico-administratifs. Même si une comparaison entre cantons montre qu'il existe une très forte disparité dans le développement de la législation, de même que dans les effectifs des plans de zones existants au niveau des communes, on assiste tout de même à un important processus de modernisation de la législation sur les constructions dans un certain nombre de cantons, modernisation qui tient compte de plus en plus fréquemment et clairement des exigences de l'aménagement régional.

La *commission Schürmann* est, quant à elle, précisément chargée de l'élaboration d'un premier projet du texte de la future LAT. Le texte proposé (il est rendu public le 1<sup>er</sup> septembre 1970) est lui aussi très ambitieux et centralisateur. Il confère à la Confédération des pouvoirs de contraintes importants sur les cantons.

#### **7.1.4 Les premières interventions fédérales directes en matière d'aménagement du territoire : la loi sur la protection des eaux contre la pollution et l'arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU)**

Suite à l'adoption des *Bodenrechtsartikel* et dans l'attente de leur concrétisation sous la forme d'une législation fédérale, concrétisation dont on pressent qu'il faudra du temps pour l'élaborer et la mettre en œuvre par les cantons, la crainte émerge, dans les différents milieux aménagistes, ainsi qu'auprès des autorités fédérales, que la situation transitoire qui commence ne soit mise à profit par les propriétaires fonciers et les spéculateurs pour réaliser le plus vite et le plus massivement possible les opérations foncières que ces derniers craignent de ne plus être autorisés à réaliser après l'entrée en vigueur de la loi fédérale (Conseil fédéral 1972, Rotach 1974)<sup>192</sup>. On craint en effet à ce moment là, aussi bien des dégradations irréversibles de sites naturels et culturels uniques, qu'une disparition, peut-être moins spectaculaire mais tout aussi grave, des zones de nature et de verdure servant de lieux de détente pour les populations urbaines.

Mais le véritable « père » de l'AFU est probablement le secrétaire général du DFJP, un dénommé Kern, un discret juriste radical spécialisé dans les questions de droit foncier sous l'ère du Conseiller fédéral Von Moos. Convaincu qu'il convenait d'agir très rapidement si l'on voulait contrecarrer les effets désastreux des phénomènes spéculatifs anticipant la mise en place de la LAT, il rassemble tous les éléments juridiques nécessaires à la réalisation d'une première version du texte d'un Arrêté fédéral urgent qui est ensuite discutée au sein d'une sous-commission de la Commission Schürmann<sup>193</sup>. Une fois le projet arrêté, les membres de cette sous-commission convainquent très facilement le Conseiller fédéral Von Moos de proposer cet Arrêté fédéral urgent au Parlement<sup>194</sup>.

Après consultation des principales associations d'intérêts et des cantons, ces derniers se prononçant majoritairement en faveur des mesures proposées<sup>195</sup>, ainsi qu'après un court débat au Parlement qui accepte le projet le 17 mars 1972, l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgen-

---

<sup>192</sup> Des signes avant-coureurs d'un accroissement massif des activités d'échange sur les marchés foncier et de la construction existent clairement.

<sup>193</sup> On retrouve au sein de cette sous-commission les acteurs centraux du dossier de l'aménagement du territoire au niveau fédéral que sont Martin Rotach (futur DAT), Martin Lendi (ORL), Alfred Kuttler (Juge fédéral), Léo Schürmann, Conseiller national, Président de la Commission chargée de la rédaction du projet de LAT.

<sup>194</sup> Cf. sur ce point les entretiens avec M. Lendi et M. Rotach.

<sup>195</sup> Archives du Délégué à l'aménagement du territoire, Berne, Office fédéral du développement territorial (ex-OFAT), classeur des prises de position.

tes en matière d'aménagement du territoire entre en vigueur avec effet immédiat<sup>196</sup>. Le principe fondamental de cet AFU est de mettre sous *protection provisoire* - c'est-à-dire, avant tout, sous un régime d'interdiction, respectivement d'autorisation exceptionnelle très sévère, de construire - l'ensemble des paysages, des zones de détente, de verdure, l'ensemble des rives des lacs et des rivières, ainsi que les sites construits dignes de protection. Sont cependant ici plus particulièrement visées les portions de zones à bâtir (surdimensionnées) non encore construites (que celles-ci soient équipées ou non), ou faiblement construites. Un autre objectif de cet AFU, peut-être moins spectaculaire mais également très important, était d'encourager les communes à élaborer ou réviser leur planification locale en les convaincant de mettre en œuvre les nouveaux instruments modernes de planification.

L'adoption de cet arrêté urgent constitue un véritable « coup de force aménagiste » de la part de la Confédération dans la mesure où il représente une intervention extrêmement brutale et contraignante pour une partie significative des propriétaires fonciers qui voient du jour au lendemain leur possibilité de construire être (provisoirement) suspendue. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'aménagement du territoire, des mesures obligatoires sont prises au niveau national et mises en œuvre sur l'ensemble du territoire. De plus, une première structure organisationnelle est mise en place au niveau national sous la forme de la création d'un poste de Délégué à l'aménagement du territoire, d'une Commission consultative chargée de la coordination entre les cantons et la Confédération, ainsi que d'une Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire chargée de la coordination horizontale au sein de l'administration fédérale.

Les cantons ont jusqu'à février 1973 pour délimiter ces zones protégées à titre provisoire. Au fur et à mesure de la réalisation et de la mise à l'enquête publique de ces plans, les réactions de mécontentement et d'oppositions se multiplient. Un nombre important de communes se plaignent des effets négatifs de l'AFU sur leur autonomie, notamment en ce qui concerne leur capacité à gérer leur développement dans le futur. En juin 1973, on compte déjà 20'000 oppositions de la part des communes et des propriétaires fonciers concernant les plans des zones protégées provisoires. La moitié de ces oppositions proviennent du canton du Valais (écrites, Roig, Urio, Wemegah, 1979).

Les milieux des propriétaires fonciers et certains libéraux se plaignent du caractère surdimensionné de ces zones protégées et insistent pour obtenir des garanties concernant leur caractère provisoire et donc renégociable à la fin du régime d'urgence, soit au moment de l'entrée en vigueur de la LAT.

De leur côté, la plupart des cantons, ainsi que des municipalités des grandes villes, profitent de l'exécution de l'AFU pour mettre en œuvre des mesures d'aménagement impopulaires qu'ils/elles n'avaient pas osé prendre auparavant, profitant de l'occasion pour les mettre sur le dos de la Confédération.

Grâce à la mise en place de procédures de traitement des oppositions rapides et efficaces, la majorité de ces oppositions sont réglées ou levées dans un délai de un à deux ans (cf. chapitre 8 pour les exemples des cantons de Berne et de Vaud). Cependant, les traces laissées dans les mémoires par ces mesures d'intervention fédérales centralisatrices et autoritaires ont sans doute pesé d'un poids très lourd lors du vote référendaire sur la première version de la LAT qui a lieu en 1976.

---

<sup>196</sup> L'exécution de cet AFU est prévue de la manière suivante : (1) promulgation par les cantons d'un décret cantonal d'exécution, (2) élaboration de plans des zones protégées à titre provisoire par l'administration cantonale compétente, ces plans sont soumis à l'approbation du DFJP, (3) entrée en vigueur des plans simultanée à leur mise à l'enquête, (4) délai d'un mois pour la formulation des oppositions de la part des communes et des particuliers, (5) procédure de traitement des oppositions et des recours, correction des plans le cas échéant, (6) remplacement (abrogation) des plans des zones protégées à titre provisoire lors de l'entrée en vigueur de l'aménagement local (révisé) au sein de la commune.

### 7.1.5 Le rejet du premier projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Le message du CF concernant le projet de la LAT est publié à fin mai 1972. Ce premier projet est caractérisé par la mise à disposition des autorités publiques d'une panoplie d'instruments très importante en vue de réaliser les objectifs de l'aménagement du territoire : *amélioration foncière, expropriation, planification et prélèvement de la plus-value*. L'un des points centraux de ce projet est qu'il est conçu de telle manière à ce qu'il permette de capter la plus-value créée par le processus de zonage (notamment au travers du classement en ZAB), cette plus-value étant ensuite réutilisée pour financer les indemnités découlant des situations d'expropriations, notamment matérielles, dans le cadre des opérations de réduction des ZAB surdimensionnées.

Le projet est de manière générale pas trop mal accueilli, même si l'on pressent que les débats parlementaires s'annoncent difficiles et de longue haleine. Trois points centraux du projet sont contestés, avant tout par certaines fractions des partis bourgeois, les fédéralistes et les milieux économiques (y compris les propriétaires fonciers et immobiliers) : (1) le prélèvement de la plus-value, (2) la capacité de la Confédération à mener une planification sectorielle et (3) la définition des conditions d'expropriation matérielle.

Malgré ces réticences de la droite économique et fédéraliste quant aux compétences d'interventions conférées à l'Etat fédéral, les modifications apportées au texte durant les débats parlementaires correspondent à un nouvel élargissement considérable des objectifs et de la portée de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, le projet de loi finalement adopté concrétise les développements de la conception de l'aménagement du territoire amorcés dans le rapport Kim. Le projet passe en effet d'une conception essentiellement spatiale à une conception plus large, dynamique et prospective ayant pour objectif de développer une « planification générale s'étendant à tous les échelons sur tous les domaines, une planification embrassant la totalité de l'environnement physique et toutes les activités qui s'appliquent à l'espace » (Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire 1970, cité in Wemegah 1979 :75) :

« Sur le plan politique, il ne s'agit désormais plus seulement de protéger les territoires menacés par des constructions sauvages, comme c'était le cas à l'époque de l'AFU, mais de pratiquer une véritable politique structurelle, influant sur le développement économique et social du pays entier. » (Wemegah 1979 :76)

Les objectifs fondamentaux de la loi définissent ainsi l'aménagement du territoire comme devant servir (1) à protéger les fondements de la vie des hommes, des animaux et des plantes, ainsi qu'à contribuer à la protection du paysage, (2) à contribuer à assurer les fondements territoriaux de la vie sociale et économique de la société et (3) à assurer la distinction, ainsi que les relations, entre les parties urbaines et rurales, i.e. économiquement fortes et faibles du territoire.

Les milieux des propriétaires fonciers réussissent cependant à obtenir des garanties et des assouplissements du projet, dans la mesure où celui-ci admet désormais qu'il ne peut y avoir expropriation que dans le cas de l'existence d'un intérêt public *prépondérant*. Un second pas est fait en direction des propriétaires qui concerne le prélèvement de la plus-value : celui-ci n'intervient plus au moment précis de l'augmentation de la valeur du terrain, mais au moment de la réalisation du projet (si réalisation il y a). La loi est finalement votée par le Parlement le 4 octobre 1974.

Parallèlement à la préparation du débat parlementaire, de nombreux débats internes aux partis et associations s'engagent : alors que les radicaux (PRD) chargent un groupe de travail interne (le « groupe Grünig ») d'élaborer des propositions de modifications du droit foncier, les sec-

tions cantonales bernoises et soleuroises du parti socialiste proposent le lancement d'une nouvelle initiative sur le droit foncier conférant aux autorités publiques des pouvoirs accrus en matière d'attribution des droits d'usages sur le sol. Les libéraux quant à eux réfléchissent à une initiative demandant une plus grande transparence des marchés fonciers permettant de contrôler et de limiter les gains provenant d'opérations foncières.

Parmi ces discussions, deux d'entre elles méritent plus particulièrement d'être citées :

- Lors de sa création, le Parti fédéral européen propose de modifier l'article 22<sup>ter</sup> de telle manière à exclure le sol de la garantie de la propriété privée. Cette proposition, qui a été reprise à plusieurs reprises, y compris par des députés radicaux au Parlement, est intéressante en ce qu'elle pose la question de la nature même de la propriété foncière, suggérant qu'il existe plusieurs types de propriété (privée) et non une seule comme l'affirme le code civil, de même qu'elle suggère l'idée que le « sol n'est pas une chose comme les autres ».
- Le 4 mai 1973, le « groupe Grünig » présente son rapport à l'Assemblée du PRD à Lucerne. Ce rapport définit des objectifs à atteindre et des mesures à prendre en matière de politique d'aménagement du territoire. Les objectifs définis (correspondant aux principaux problèmes identifiés) sont les suivants: (1) obtenir une plus large répartition de la propriété immobilière affectée à l'usage personnel; (2) instaurer un marché des terrains à bâtir qui soit « transparent »; (3) empêcher les gains et les revenus excessifs en matière immobilière; (4) conjurer les effets inflationnistes des prix du sol et des bénéfices immobiliers.

De manière à atteindre ces objectifs, le groupe de travail propose les mesures suivantes : (1) élaboration d'une loi fédérale cadre sur l'imposition de la propriété immobilière et sur ses revenus, ainsi que sur la limitation des revenus de la propriété immobilière; (2) attribution du produit de cette imposition aux cantons; (3) mise en place d'un système d'abattements fiscaux pour la propriété immobilière affectée à l'usage personnel; (4) transparence des prix du sol, des prix de vente et des coûts de construction; (5) encouragement à la planification, de l'équipement des parcelles destinées à la construction et accélération des procédures d'autorisation de construire. Ces propositions sont fortement influencées par les thèses développées par l'Association Suisse Pour l'Aménagement National (ASPAN), proche du PRD. Celles-ci seront violemment rejetées au sein du parti ainsi que par les milieux économiques, banquiers et entrepreneuriaux proches du PRD comme par exemple l'Association Suisse des Entrepreneurs Généraux ou la Banque Julius Bär.

Après de multiples hésitations, un référendum émanant des milieux fédéralistes (emmenés par la Ligue Vaudoise et les libéraux vaudois) et soutenu par les milieux économiques et des propriétaires fonciers est lancé, avec succès, en 1974. Le comité référendaire, fondé et dirigé par Marcel Regamey, le fondateur et Président à vie de la Ligue Vaudoise, est composé des organisations suivantes : le Redressement national, l'Association suisse des propriétaires immobiliers, l'Union Suisse des arts et métiers (USAM), la section vaudoise du parti libéral et les Partis républicain (extrême droite) et libéraux-démocrates. Les opposants mettent en garde contre le pouvoir délégué aux planificateurs et à l'Etat central, ainsi que contre la mise en péril de la propriété foncière privée. Ils prédisent également de nouvelles hausses des prix du sol, des phénomènes de concentration du bâti et l'accroissement des charges incombant aux collectivités publiques et donc aux contribuables.

A l'opposé, l'intégralité des partis gouvernementaux (ainsi que le parti libéral suisse) recommande l'acceptation de la loi (c'est-à-dire le rejet du référendum). Soutiennent également la loi, les associations professionnels (travailleurs et salariés, employés), l'association suisse des locataires, les organisations de protection de la nature et de l'environnement. Les associations faitières de l'industrie et du commerce sont divisées et laissent la liberté de vote. Les milieux

agricoles sont également divisés. L'USP fait dépendre son soutien de la formulation d'un premier projet de compensations économiques en faveur de l'agriculture. Finalement, elle recommandera l'acceptation de la loi.

Le calendrier électoral étant déjà très chargé, la votation sur la LAT ne peut être agendée avant juin 1976, ce qui nécessite en conséquence de prolonger la validité de l'AFU de 1972.

Le rejet en votation de la loi en juin 1976 constitue une relative surprise<sup>197</sup>. Les votes de refus proviennent avant tout des régions de montagne et du Valais, les régions rurales se montrant également très sceptiques (comme par exemple le canton de Vaud, d'où est parti le référendum).

Rétrospectivement, Lendi et Elsasser (1985:24) suggèrent que les raisons probables de ce refus sont à chercher du côté (1) des inquiétudes concernant les limitations susceptibles d'être imposées à la propriété privée, (2) de la crainte d'un trop grand pouvoir d'intervention conféré à la Confédération<sup>198</sup>, (3) de la fin de la croyance dans les vertus de la planification (en partie due à l'arrivée d'une période de récession suite à la crise pétrolière des années 1973 et 74). Il convient encore d'ajouter les effets, encore dans toutes les mémoires, du coup de force fédéral qu'a représenté l'exécution de l'AFU dans les cantons. Finalement, la campagne référendaire a été compliquée par le lancement de deux initiatives : l'une par des milieux agricoles dissidents plutôt romands et l'autre par le PS. Alors que la première exige des mesures de protection de la propriété foncière rurale à l'aide du droit de préemption, de la limitation des prix des terrains et de mesures facilitant le désendettement des terres agricoles, la seconde propose un renforcement des instruments de limitation de la propriété foncière, ainsi que l'introduction du prélèvement de la plus-value qui vient justement d'être refusée en votation<sup>199</sup>

Le rejet de la LAT nécessite une seconde prolongation des mesures AFU jusqu'à fin 1979 cette fois-ci. Les cantons sont cependant autorisés à suspendre la validité de ces mesures sur leur territoire dès lors qu'ils disposent d'une législation susceptible de s'y substituer.

### 7.1.6 L'adoption de la seconde version de la loi en 1979 (LAT)

Ce refus en votation populaire d'une première version de la LAT ne remet naturellement pas en cause le principe, inscrit dans la Constitution, d'une législation en la matière. Un nouveau projet, tenant compte des causes du refus du précédent est très rapidement élaboré au sein du DFJP.

---

<sup>197</sup> Le rejet de la loi est relativement faible: 645'201 non contre 626'224 oui, même si au total 19 cantons (et demi-cantons) sur 25 la refusent. Dans beaucoup de cas, les résultats sont extrêmement serrés.

<sup>198</sup> Il existe objectivement, durant cette première partie des années 1970, un phénomène de concentration dans le temps d'événements témoignant de l'existence d'une forte tendance à la centralisation de l'aménagement du territoire. Il suffit de songer à la succession des événements tels que (1) l'élaboration des Leitbilder de l'ORL, (2) la publication du rapport Kim, (3) la mise en œuvre de l'AFU de 1972, (4) la publication de la CK-73, (5) le processus d'élaboration de la première version de la LAT entre 1973 et 1976, pour imaginer les réactions possibles des cantons, des communes, des fédéralistes et des propriétaires fonciers et immobiliers lors du vote référendaire de 1976.

<sup>199</sup> Dans le cadre de la discussion sur le contenu de la nouvelle initiative populaire en matière de droit foncier, deux groupes défendant des opinions différentes s'opposent au sein du PS :

Le « groupe de Zürich » défend une version radicale du projet d'initiative comprenant notamment les idées suivantes: la propriété et la jouissance de tous les biens-fonds que les propriétaires n'exploitent pas personnellement doit revenir aux autorités publiques. Les plus-values foncières ne résultant pas d'un travail du propriétaire reviennent également à la collectivité.

Le « groupe de Berne » défend de son côté une version plus modérée fondée sur le droit de limitation par l'Etat des droits de propriété des propriétaires, ainsi que sur un droit d'expropriation moyennant une « indemnité adéquate ». C'est finalement la proposition bernoise qui l'emporte.

Lors de sa mise en consultation, ce nouveau projet est accueilli favorablement. Le comité référendaire de la première version de la LAT fait cependant des propositions d'amendements en direction d'une version encore plus fédéraliste et favorable aux propriétaires fonciers.

Le 27 février 1978 la nouvelle mouture du texte de loi est publiée dans un message du Conseil fédéral (Conseil fédéral 1978). Cette nouvelle version est caractérisée par l'abandon des articles les plus problématiques concernant les lignes directrices fédérales et l'expropriation pour raison de planification. Quant à la question de la perception de la plus-value sa résolution est déléguée aux cantons, ce qui revient à admettre qu'il ne s'agit plus d'un instrument central et systématique de la nouvelle loi. En conséquence le principe des compensations à l'agriculture qui servait de contrepartie à l'acceptation du premier projet par l'USP est abandonné. Par ailleurs, les communes sont définies comme niveau de concrétisation de la planification et l'on introduit l'interdiction généralisée de construire sur les rives des lacs et des rivières. Finalement, l'article sur les compensations ou indemnités en cas d'expropriation est reformulé dans une facture particulièrement favorable aux propriétaires fonciers.

Pour la gauche, les concessions vont trop loin. Pour l'Institut ORL, le projet est un retour en arrière par rapport au projet précédent. L'ASPAN par contre parle d'un projet magnifiquement équilibré. Toutefois, la plupart des cantons, partis et associations et groupes de pression évaluent favorablement le nouveau projet.

Lors de la phase parlementaire entre septembre 1978 et juin 1979, la Commission pour l'aménagement du territoire du CE suggère les modifications suivantes : renoncement à la formation d'une commission permanente de l'aménagement du territoire, suppression de l'intégration de la population dans le processus de planification; renforcement de la tendance fédéraliste; transformation de l'interdiction générale de construire sur les rives en principe de mise sous protection.

La commission du CN renforce quant à elle quelques points précédemment affaiblis par le CE, soit l'interdiction de construire sur les rives, ou encore le principe de la participation du public au processus d'aménagement du territoire. Elle propose également la version du CF sur la question des indemnités en cas d'expropriation.

Lors des débats parlementaires au CN, les points d'oppositions furent les suivants: (1) certains représentants de la droite demandèrent de transférer la compétence de la reconnaissance des plans directeurs cantonaux du CF à un Tribunal arbitral à créer (proposition finalement refusée); (2) le CN renonce finalement à la création d'une commission pour l'aménagement du territoire; (3) l'idée que la Confédération subventionne (jusqu'à hauteur de 30%) les cantons pour l'élaboration de leur plan directeur est acceptée; (4) le débat sur la protection des rives entre les fédéralistes et les libéraux d'un côté et les autres partis dont les socio-démocrates de l'autre se termine par un compromis qui dit que les « rives devront être tenues libres »; (5) le CN choisit également une solution plus sévère que le CE quant aux exceptions à l'interdiction de construire hors zone à bâtir; (6) le CN est contraint d'abandonner l'idée de l'obligation pour le CF de fournir un rapport périodique sur l'état de l'aménagement du territoire au niveau national.

Il convient de noter que la version finale du texte est caractérisée par l'abandon quasi systématique des instruments d'interventions provenant des propositions de réforme du droit foncier, instruments élaborés durant les débats des années 1960. La politique d'aménagement du territoire se trouve ainsi réduite à une conception essentiellement technocratique de gestion de l'espace fondée sur le seul instrument du zonage.

La nouvelle version de la LAT est acceptée le 22 juin 1979, sans aucune demande de référendum.

Les socialistes disent craindre l'émergence de 26 planifications différentes au détriment d'un aménagement national homogène et cohérent. Les associations de protection de la nature se disent satisfaites même si un peu déçue de la teneur de la nouvelle loi. Martin Lendi, alors

directeur de l'ORL, regrette quant à lui plus particulièrement la suppression du rapport gouvernemental périodique, ainsi que l'abandon de la commission consultative. Les fédéralistes se montrent au contraire satisfaits de ce double abandon dans la mesure où ils craignaient un renforcement de la capacité du contrôle gouvernemental central que ces deux dispositions représentaient.

Dans le même temps, les deux initiatives des petits paysans et du PS en matière de révision du droit foncier n'arrivent pas à récolter le nombre minimum de signatures et sont abandonnées. Au niveau cantonal, les citoyens de Bâle-ville acceptent le prélèvement de la plus-value.

Sur le terrain, le problème le plus important reste la question de l'indemnisation en cas de reclassement d'une parcelle d'une zone à une autre. Le redimensionnement de la zone à bâtir est rendu très difficile dans la mesure où les prétentions en matière d'indemnisation de la part des propriétaires fonciers dépassent le plus souvent largement – et ceci malgré le durcissement de la jurisprudence fédérale en la matière – les moyens financiers à disposition des communes.

La Société suisse pour un nouveau droit foncier se fait connaître du grand public. Le centre de ses propositions concerne la transformation du droit de propriété foncier actuel en un droit d'usage en transférant les droits de disposition des particuliers à la collectivité (ce qui ne revient pas exactement à une nationalisation de la propriété foncière).

Avec l'entrée en vigueur de la LAT le 1<sup>er</sup> janvier 1980, on assiste à la fin d'une période très conflictuelle de l'histoire de l'aménagement du territoire. La question de l'aménagement, malgré tous les enjeux liés à la mise en œuvre de la LAT dans les cantons, perd de son importance sur la scène politique fédérale<sup>200</sup>.

La mise en œuvre de la loi provoque - de par son caractère fédéraliste très prononcé - un certain nombre de déceptions et de désillusions pour les tenants d'une politique centralisée de planification de l'organisation de l'usage du territoire. On reproche en particulier à cette loi de contribuer à une sectorialisation de l'aménagement du territoire. Des voix radicales lui reprochent même de conduire à une hausse disproportionnée des prix des terrains.

Avec un recul d'une dizaine d'années, les experts et les observateurs attentifs de la mise en œuvre de la LAT relèvent, à la fin des années 1980, la persistance des principaux problèmes suivants :

- Dans de nombreux cas, les communes, sous la pression forte et insistante de nombreux groupes d'intérêts, ainsi que, naturellement, des propriétaires fonciers, ont avalisé des plans d'affectation comportant des zones à bâtir largement surdimensionnées. Ainsi, Hans

---

<sup>200</sup> C'est ainsi que l'on doit interpréter la création, au début 1981, du « groupe de travail pour une propriété foncière non spéculative », rassemblant les partisans de la réforme du droit de la propriété et du droit foncier venant des villes et des campagnes, comme une ultime tentative de mettre la question de la réforme du droit foncier sur l'agenda fédéral, plutôt que comme l'ouverture d'une nouvelle période d'activisme politique sur cette question.

Ce groupe rassemble des personnalités provenant de milieux divers: Fédération Suisse des Locataires, Union des Producteurs Suisses, organisations écologistes, partis de gauche. Il lance l'initiative « ville-campagne contre la spéculation foncière ». Les idées centrales de cette initiative sont les suivantes: les immeubles ne peuvent être acquis que pour un usage personnel dont le besoin doit être prouvé. En conséquence, l'acquisition de propriété à des fins d'investissement ou de revente à court terme est interdite. Par ailleurs, les terres non équipées sont automatiquement attribuées aux zones agricoles, et ceci même si elles se situent dans la zone à bâtir. Un contrôle des prix est instauré pour les terres agricoles dont la valeur ne peut dépasser le double de la valeur de rendement. L'initiative contient également des principes concernant l'expropriation et le prélèvement de la plus-value, ceci afin de dispenser les communes de payer des indemnités énormes pour des terrains déclassés (notamment en cas de réduction de la zone à bâtir surdimensionnée). Cette initiative sera refusée en votation populaire.



Tschäni (1988:138) fait remarquer que "les zones à bâtir arrachées à l'agriculture permettent à cette époque de loger plus de 10 millions d'habitants".

- Le retard accumulé par les cantons et les communes dans la réalisation des plans directeurs et des plans d'affectation, même s'il peut être partiellement imputé à la difficulté technique et à la lourdeur de la tâche, renseigne toutefois également sur le degré limité d'empressement des (ou de certains) cantons à s'atteler à la mise en œuvre de cette loi. Selon les dispositions de la LAT (art.35), les cantons avaient 5 ans pour élaborer et soumettre à approbation leur Plan directeur. 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.
- La question de l'utilisation abusive par les cantons de l'article 24 de la LAT concernant le régime des autorisations d'exceptions en matière de construction en dehors des zones à bâtir est fréquemment et régulièrement soulevée dès le milieu des années 1980. Ainsi, par exemple, l'OFAT informe publiquement que, pour l'année 1983, sur les 11'000 demandes déposées auprès des différentes autorités cantonales, 85% avaient été acceptées (Tschäni 1988:138).
- Alexander Ruch, dans son introduction au commentaire de la LAT (1999:35-6) signale que l'un des constats majeurs tirés de l'expérience de la mise en pratique de la loi concerne le problème de la coordination entre la LAT et les autres domaines de politiques ayant des incidences spatiales. Cette coordination est en effet jugée insatisfaisante dans la mesure où nombre de ces domaines d'activités, respectivement de programmes politico-administratifs, ne sont pas coordonnés avec le programme de la politique d'aménagement du territoire. Ce manque de coordination fait plus particulièrement sentir ses effets négatifs dans le cadre des relations avec la politique de protection de l'environnement (notamment à travers la LPE), de même que face aux processus d'ordre socio-économiques (flux de population, migrations, demande de surface pour le logement et le développement industriel, etc.), autant de domaines ou de processus de politiques publiques qui se déroulent de manière relativement indépendante du processus d'aménagement du territoire (Ruch 1999:35).
- La législation sur l'aménagement du territoire est également critiquée pour sa propension à se limiter à une "planification négative" qui se contente de décrire des états de la réalité souhaités ou à atteindre, sans aborder véritablement la question des processus ou stratégies de développement à mettre en place, ni fixer des priorités claires (Ruch 1999:35). Le Conseil fédéral, dans son rapport de 1987 (Conseil Fédéral 1987), fait le même constat de l'inaptitude des instruments classiques d'aménagement, tels qu'ils sont mis en place dans la LAT, à remplir les exigences formulées au niveau constitutionnel, à savoir "l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire".
- Ruch (1999:36) rappelle également l'existence de mouvements de revendication dans les années 1980 concernant la nécessité d'un prolongement et d'une extension de la politique d'aménagement du territoire allant dans les directions suivantes<sup>201</sup>:
  - une meilleure protection des zones agricoles dans les régions périurbaines où elles jouxtent les zones construites (désignation des zones agricoles comme "surfaces prioritaires", créations de corridors de terrains agricoles au sein des zones à bâtir, interdiction de la thésaurisation des terres agricoles);
  - renforcement des mesures environnementales au sein de la zone à bâtir;
  - lutte contre la thésaurisation des terrains;

---

<sup>201</sup> Celles-ci sont exprimées notamment dans le rapport de la commission d'experts pour la révision de la LAT du 16 janvier 1989.

- instauration d'un délai de blocage également pour la vente des terrains non-agricoles;
- publicité des échanges sur le marché foncier, ainsi que des montants des transactions;
- droit de préemption des "locataires" et des communes lors de la vente d'un terrain.

Le moins que l'on puisse dire au vu de la révision de la LAT qui, finalement, sera acceptée en votation populaire en 1998, c'est que ces propositions de la commission d'experts de la fin des années 1980 ont totalement disparu des préoccupations des réviseurs de la fin des années 1990. En 1998, on assiste au contraire à une déréglementation partielle, au travers d'un assouplissement de la protection de la zone agricole par l'autorisation d'affecter des bâtiments situés en zone agricole à des usages non-agricoles [articles 16, 16a et 16b], décision qui va dans la direction exactement opposée des propositions de la première commission pour la révision de la LAT de la fin des années 1980.

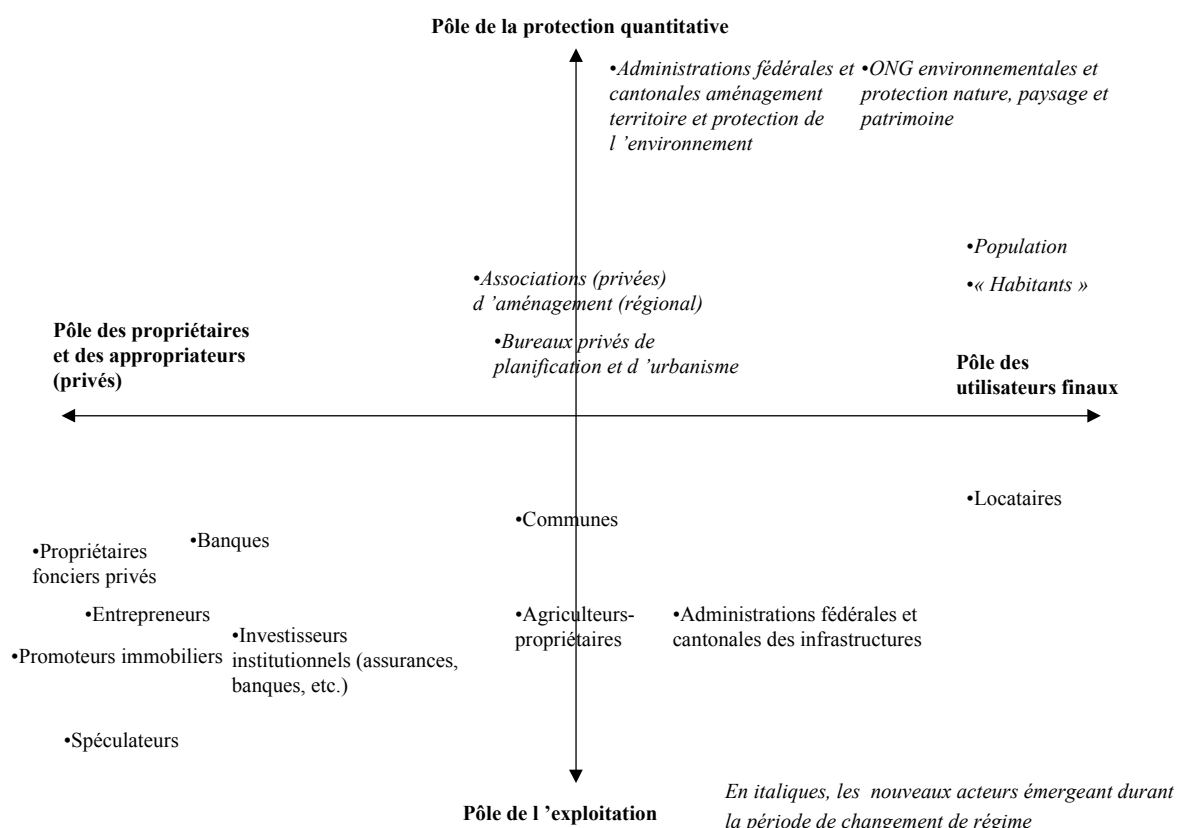
## **7.2 ACTEURS, CONFIGURATIONS ET COALITIONS**

Il convient, d'un point de vue analytique, de distinguer au sein des innombrables acteurs concernés par ou intervenant dans le processus de changement de régime, différents espaces ou configurations d'acteurs partiellement distincts, selon que ces acteurs sont pris dans des rivalités sur le terrain à propos de l'appropriation de la ressource (7.2.1), ou participent, sur un mode plus médiatisé, aux luttes au sein de l'espace politique pour la définition du contenu du nouveau régime institutionnel (7.2.2), luttes ayant pour objectif la tentative d'imposition par chaque (coalition d') acteur(s) de sa propre histoire causale comme référent dominant du régime (7.2.3). Comme on le verra dans cette section, il existe évidemment un lien entre ces deux espaces, la structuration des acteurs au sein de l'espace des usages et des usagers contribuant fortement à structurer les positions et les possibilités de coalitions des acteurs au sein de l'espace des représentations politiques, ainsi que l'espace des histoires causales possibles.

### **7.2.1 L'espace des propriétaires, appropriateurs et des usagers du sol**

Sur le terrain, c'est-à-dire au niveau des relations de rivalités concrètes concernant l'accès à - et l'appropriation de - la ressource, on peut tenter de classer - en se fondant sur les critères de distinction des différents types d'usages et d'usagers élaborés dans le chapitre 5 - de la manière suivante sur un *continuum* allant d'un pôle des propriétaires et des appropriateurs à un pôle des utilisateurs finaux de la ressource les différentes catégories d'acteurs les plus directement concernées par les usages du sol (figure 7. 1).

**Figure 7.1: Classement des utilisateurs du sol en fonction de leur type d'usage de la ressource et leur position dans la structure de distribution des droits de propriété (1960-1970)<sup>202</sup>**



La figure ci-dessus classe les principaux utilisateurs de la ressource en fonction de deux dimensions que sont : (1) le rapport d'exploitation ou au contraire de protection que ceux-ci entretiennent avec la ressource et (2) le type de droits détenus (propriété formelle, droits de disposition, droits d'usages, absence de droits), ainsi que, au-delà, le statut - propriétaire, appropriateur, producteur ou utilisateur final - conféré dans le cadre des rapports au sol.

La structuration de cet espace a ceci de remarquable - mais c'est en même temps un constat assez banal - que l'essentiel des acteurs, en nombre comme en importance, se trouve du côté du pôle des propriétaires-appropriateurs, alors que la grande majorité de la population se trouve du côté des acteurs peu puissants car très mal organisés, situés du côté du pôle des utilisateurs finaux. Cette structure rend simplement compte de la répartition extrêmement inégale de la propriété foncière ainsi que de l'accès au sol en Suisse.

On remarquera encore la position très particulière des agriculteurs, toujours tiraillés entre deux postures contradictoires que sont le statut de propriétaire foncier d'un côté et le statut d'"utilisateur" de la terre de l'autre.

La localisation des acteurs en *italiques*, c'est-à-dire des nouveaux arrivants dans cet espace, du côté des pôles de la protection et des usagers finaux, rend compte de l'amorce d'un processus de « rééquilibrage » au sein de cet espace entre les propriétaires et appropriateurs et les

<sup>202</sup> Le positionnement des acteurs dans les figures 7.1 et 7.2 relève d'une méthode descriptive, et non pas statistique, fondée sur l'observation de leurs comportements empiriques reconstitués au travers de documents d'archives et d'entretien. Cela a pour conséquence que les positions figurées doivent être interprétées sous la forme de tendances et non de positions construites à l'aide de méthodes quantitatives et statistiques.

usagers finaux d'une part ; ainsi qu'entre les acteurs de la protection et de l'exploitation d'autre part.

Ce processus de rééquilibrage, observé ici à l'occasion de l'émergence de l'aménagement du territoire, s'insère dans un phénomène plus large englobant les politiques de protection de la nature et du paysage, ainsi que les politiques de protection de l'environnement précisément en phase d'émergence à la même époque<sup>203</sup>. Ce phénomène correspond au phénomène d'émergence d'un troisième pôle dans de nombreuses politiques publiques (notamment celles à incidences spatiales et environnementales), pôle constitué par la mobilisation, voire dans certains cas la création par l'Etat, d'un nouveau groupe d'acteurs « bénéficiaires » de la politique correspondant le plus souvent au « victimes » des externalités négatives des acteurs qui font l'objet de la régulation, soit les « groupes cibles » de la politique (cf. sur ces concepts de « bénéficiaires » et de « groupes cibles » Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001 :46-69). On peut donc interpréter l'émergence de ces « nouveaux » acteurs, et notamment les catégories de « population » ou d' « habitants », comme le témoignage, précisément, de l'émergence d'une véritable politique d'aménagement du territoire qui les consacre en tant que bénéficiaires finaux de la nouvelle régulation.

A l'opposé, le pôle des propriétaires et appropriateurs, entretenant un rapport d'exploitation essentiellement directe, physique et économique de la ressource, est composé des acteurs « traditionnels » des secteurs de la construction, du bâtiment et du logement. Ces acteurs sont également, en compagnie des agriculteurs et des administrations fédérales et cantonales en charge des infrastructures publiques, les plus anciennement présents sur le marché foncier. Finalement, la position occupée dans cet espace contribue à renseigner l'analyste sur les intérêts sociaux et économiques *probables* des différents acteurs en présence. A ce titre, cet espace des relations entre usagers préstructure *partiellement* l'espace de la représentation politique, la correspondance n'étant toutefois pas systématique et parfaite dans la mesure où la structure des positions et des intérêts des usagers se trouve médiatisée, c'est-à-dire « traduite » et réinterprétées dans la logique des intérêts politiques spécifiques des acteurs, collectifs ou individuels, professionnels ou non, intervenant au sein de l'espace politique.

### **7.2.2 L'espace des représentations politiques : l'évolution des coalitions au cours des différents processus de décision constituant le changement de régime**

On pourrait très schématiquement résumer la structure conflictuelle qui caractérise l'ensemble du processus de changement de régime par l'opposition entre (1) les partis de gauche (sociaux-démocrates et Parti du Travail) alliés aux syndicats, aux associations de locataires, ainsi qu'aux organisations de protection de la nature et de l'environnement d'une part, et (2) les partis bourgeois, alliés aux principales organisations économiques et associations de défense des intérêts des propriétaires fonciers et immobiliers d'autre part.

Les premiers (1) considèrent en effet qu'il est nécessaire, si l'on entend pouvoir mettre en œuvre une politique fédérale forte en matière de planification et d'aménagement du territoire, de, en quelque sorte, « (re-)socialiser » le sol. Pour ce faire, deux principes sont plus particulièrement défendus durant cette période.

Le premier renvoie à l'idée de la primauté de l'intérêt public sur les intérêts privés, ce qui implique de conférer à la puissance publique la capacité de limiter significativement les droits d'usages des propriétaires fonciers, voire de redéfinir partiellement l'institution même de la propriété foncière au travers de l'introduction des droits de préemption et d'expropriation pour cause d'intérêt public.

---

<sup>203</sup> Durant les années 1960 pour la protection de la nature et du paysage, les années 1980 pour la protection de l'environnement.

Le second principe est celui du prélèvement de la plus-value en matière foncière. L'argument consiste à considérer qu'il ne s'agit pas de socialiser uniquement les coûts, mais également les bénéfices produits par le marché foncier, ceci dans la mesure où une bonne partie de cette création de richesse résulte d'une intervention publique : garantie étatique des titres de propriété échangés, garantie étatique des règles de fonctionnement du marché, accroissement de la valeur des parcelles privées suite à des investissements publics en matière d'aménagements urbains, de création des réseaux de transports, d'améliorations foncières, ou encore de raccordements aux différents réseaux et canalisation (eau, électricité, gaz, etc.).

Les seconds (2) considèrent au contraire que seules la propriété privée et l'existence d'un marché foncier libre sont susceptibles de permettre une régulation efficace et efficiente des usages du sol. Ils considèrent par ailleurs que tout accroissement de la régulation est d'autant plus dangereux qu'il s'accompagne d'une délégation de compétences à l'Etat fédéral. Les deux principes fondamentaux défendus tout au long du processus de changement sont donc ceux de la garantie de la propriété privée et d'un marché foncier libre d'une part, et du fédéralisme et de la souveraineté cantonale, voire communale, d'autre part.

Cependant, l'observation plus minutieuse du déroulement des principaux processus de décision menant au changement de régime permet de voir que cette représentation est trop caricaturale. Il est intéressant de constater que les lignes de clivages entre les différentes coalitions sont fluctuantes durant toute la période et que certains acteurs situés à la marge de chacune des deux grandes coalitions adoptent, au cours de l'un ou l'autre des processus de décision, des prises de position sensiblement différentes. De même, à certains moments des différents processus de décision, les lignes de clivages peuvent même diviser les grands partis gouvernementaux (PS, PRD, PDC, PAB) entre fractions « radicales » et « modérées ». Il existe aussi des acteurs très importants, tels que les paysans (USP) dont l'affiliation à l'une ou l'autre coalition est mouvante et sujet à négociation, pression, *deal*, etc.

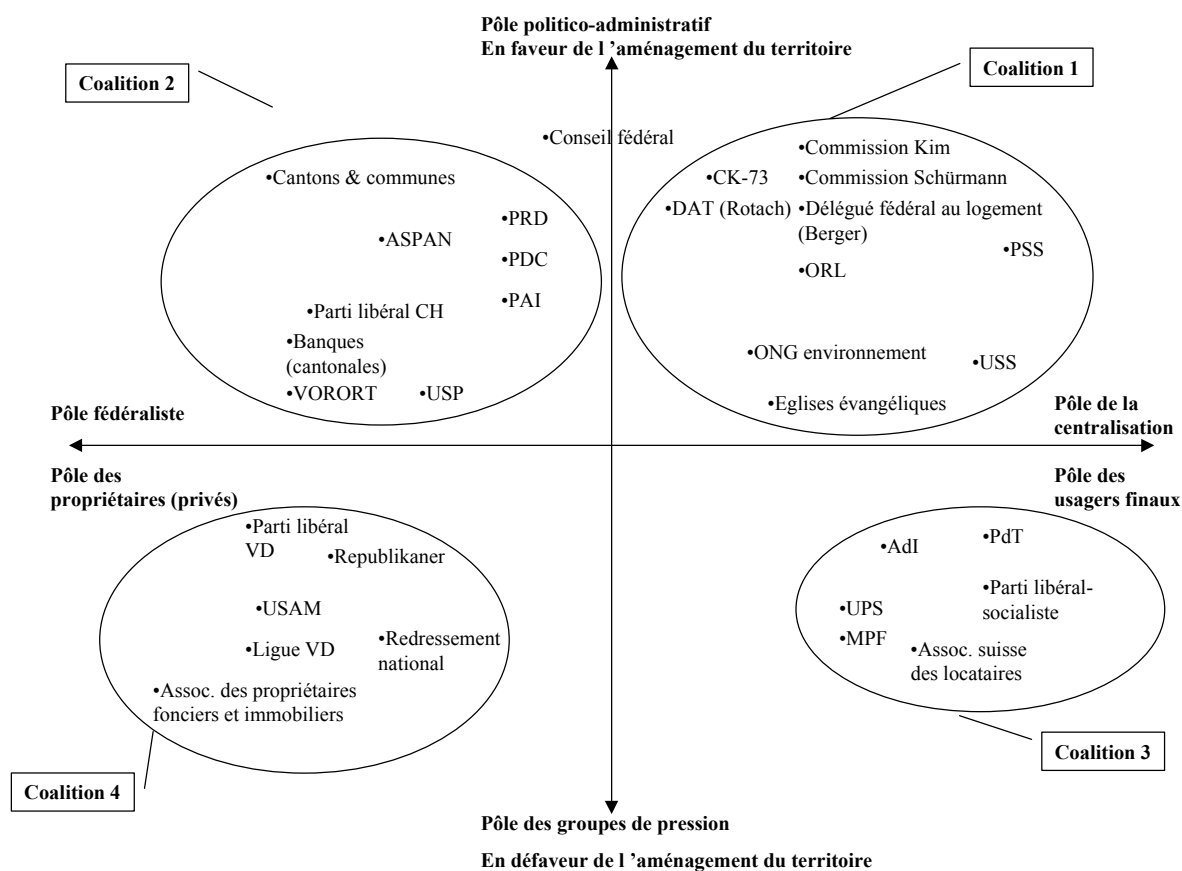
Le travail de reconstitution de la dynamique d'évolution des coalitions s'est fait ici en tenant compte des prises de position des différents acteurs dans l'ensemble des *cinq processus de prise de décision successifs* que sont: (1) l'initiative du PSS et de l'USS contre la spéculation foncière, (2) le compromis de 1969 sur les *Bodenrechtsartikel* (22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> de la Constitution); (3) l'AFU de 1972; (4) la première version de la LAT de 1976; (5) la deuxième version de la LAT de 1979.

Le tableau qui suit propose de distinguer deux grandes coalitions, chacune susceptible de se diviser à son tour, selon les enjeux, en deux parties entre une composante "modérée" et une composante plus "radicale", ce qui fait au total 4 coalitions repérées au cours de la période allant de 1965 à 1980 (15 ans)<sup>204</sup>. Ces 4 coalitions se présentent comme suit (figure 7.2) :

---

<sup>204</sup> Je n'entend pas ici le terme de « coalition » dans le(s) même(s) sens que celui de l'ACF. Son usage est en effet pour l'instant limité au seul processus de décision fédéral composé des arènes parlementaires et de la démocratie directe. Sont donc exclus de l'analyse les acteurs politico-administratifs cantonaux, régionaux et locaux. La question des coalitions advocatives sera considérée plus tard dans le chapitre 10 à la lumière du matériau empirique récolté dans le cadre des études de cas et présenté dans le chapitre 8 qui suit.

**Figure 7.2 : L'espace des 4 coalitions intervenant durant les 5 processus de décision constituant le changement de régime du sol au niveau fédéral entre 1960 et 1980**



On peut remarquer que les jeux d'alliance entre les coalitions ne sont pas stables durant toute la période de changement de régime, mais varie au contraire selon les processus de décision individuels. Cependant, à l'exception notable du passage du PSS et de l'USS de la coalition 3 à la coalition 1 suite à l'échec de leur initiative populaire contre la spéculation foncière, la composition des coalitions est plutôt stable durant toute la période.

Le jeu des recompositions entre les différentes coalitions lors des cinq processus de décision individuels se déroule de la manière suivante :

**Tableau 7.1 : Les configurations successives des coalitions lors des 5 différents processus de décision**

Objets du processus de décision	Jeu des coalitions
1. Initiative PSS/USS contre la spéculation foncière	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le PSS et USS alliés à la coalition 3 soutiennent l'initiative, alors que l'ensemble des autres acteurs et coalitions s'y opposent</li> </ul>
2. Articles constitutionnels de 1969	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les coalitions 1 et 2 s'opposent à la coalition 3. La coalition 4 est divisée</li> </ul>
3. AFU 1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les coalitions 1, 2 et 3 s'opposent à la coalition 4.</li> </ul>
4. LAT 1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les coalitions 1, 2 et 3 s'opposent à la coalition 4.</li> </ul>
5. LAT 1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les coalitions 1, 2 et 4 s'opposent à la coalition 3.</li> </ul>

En observant de plus près le déroulement des différents processus de décision individuels, on peut observer que ces 4 coalitions sont composées d'acteurs (partis politiques, groupes de pression, individus) ayant des objectifs partiellement différents.

La **coalition 1** se compose principalement de/du :

- Parti Socialiste Suisse (PSS) et de l'Union Syndicale Suisse (USS)* qui forment ce que l'on pourrait appeler le cœur de la "gauche institutionnelle". Ces deux organisations sont les principaux artisans de l'émergence de la question foncière sur la scène fédérale au travers de leur activisme politique ou parlementaire, ainsi que leurs nombreuses initiatives populaires aussi bien au niveau fédéral que cantonal. Ces deux acteurs concentrent leur attention en premier lieu sur les questions de droit foncier et de justice sociale, plutôt que sur celle de l'aménagement du territoire. Pour eux, les solutions aux principaux problèmes du moment (renchérissement du sol, pénurie de logements, spéculation, hausse des loyers et dispersion des constructions) passent par d'importantes modifications du droit foncier (droit de préemption et d'expropriation pour cause d'intérêt public), ainsi que la mise en place d'une politique foncière active des autorités publiques en vue d'accroître significativement la part de la propriété publique. L'idée sous-jacente est que, plus l'Etat dispose de moyens d'accès et de planification des usages publics du sol, ainsi que de moyens de contrôle et de limitation des usages privés de celui-ci, plus il sera en mesure de lutter efficacement contre les effets dommageables résultant des abus des usages privés, ainsi que de promouvoir des solutions aux problèmes de gaspillage du sol et de pénurie de logements au travers d'une « resocialisation » des ZAB.

Il convient de noter que l'aménagement du territoire ne constitue en réalité qu'une préoccupation secondaire, respectivement représente clairement une stratégie de « second choix ». Il apparaît ainsi clairement que le passage par la voie des politiques publiques et le droit public ne constitue pas la stratégie privilégiée dans un premier temps. Un peu sur le modèle de la stratégie historique de réalisation des grands projets fédéraux (menée par le parti radical), les socialistes tentent d'imposer des solutions passant par des interventions fortes sur les droits de propriété, ce qui revient à poursuivre la tendance dominante de la régulation des usages du sol depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (telle qu'elle a été présentée dans le chapitre 6).

- *Les Eglises évangéliques* se trouvent très proches de ces préoccupations concernant les questions de justice sociale et d'équité entre les groupes sociaux en ce qui concerne l'accès au sol et la redistribution des richesses qui sont tirées de l'exploitation foncière.
- Même si les ONG environnementales, telles que la *Ligue suisse pour la protection de la nature* ou le *Heimatschutz*, ne sont pas intervenues de manière significative lors des débats sur le droit foncier et l'aménagement du territoire, elles soutiennent le développement d'une politique fédérale d'aménagement du territoire forte capable de juguler les atteintes au paysage.
- Font partie de cette même coalition, les membres de différents organismes politico-administratifs et scientifiques tels que les commissions fédérales Kim et Schürmann, les théoriciens de l'aménagement du territoire de l'ORL, ou encore la Conférence des chefs de l'administration fédérale (CK-73). On trouve également deux Délégués fédéraux, au logement (Berger) et à l'aménagement du territoire (Rotach).  
Comme le montre bien Monica Wemegah (démonstration confirmée par mes propres entretiens avec M. Lendi, M. Rotach et R. Stüdeli), il existe une très forte imbrication entre ces différents organismes au sein desquels on retrouve un nombre très limité de personnes qui constituent les « barons » de l'aménagement du territoire :

- On a déjà vu comment le Délégué fédéral à la construction des logements, Fritz Berger, qui entretient des liens personnels étroits avec Martin Rotach, qui est à l'époque le Directeur de l'Institut ORL, arrive à introduire le principe du financement des travaux d'élaboration de conceptions directrices par l'ORL dans la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logement de 1965.
- C'est également lui qui crée, avec l'accord du Conseil fédéral, la « Commission Kim » chargée de l'étude de l'organisation des tâches d'aménagement du territoire susceptibles d'incomber à la Confédération. Cette commission est composée de 5 membres que sont : K. Kim, ancien Conseiller d'Etat du canton d'Argovie, A. Hürlimann, Conseiller d'Etat du canton de Zoug, A. Muheim, Conseiller d'Etat du canton de Lucerne, M. Rotach et J.-P. Vouga, architecte cantonal du canton de Vaud. M. Baschung, qui succédera à M. Rotach comme DAT est collaboré également aux travaux du « Groupe Kim ».
- Parmi les membres de cette commission, 4 sont également membres de la Commission Schürmann chargée de la rédaction d'un projet de loi en matière d'aménagement du territoire : K. Kim, A. Hürlimann, A. Muheim et J.-P. Vouga.
- De même, la sous-commission (au sein de la Commission Schürmann) qui, sous la responsabilité du Dr. Kern, est chargée de la rédaction de l'arrêté fédéral urgent de 1972 se compose de Martin Rotach, Martin Lendi (Professeur et futur Directeur de l'ORL), Alfred Küttler (Juge fédéral), Léo Schürmann (Conseiller national, Président de la Commission portant son nom).

C'est donc à partir d'un noyau d'une *dizaine de personnes* que s'élabore et se diffuse la conception fédérale de l'aménagement du territoire centralisatrice et planificatrice qui sera dominante à la fin des années 1960 et durant toute la première moitié des années 1970, jusqu'au refus de la première version de la LAT en juin 1976. Cette très forte imbrication entre l'ORL et les instances politico-administratives fédérales en charge de l'élaboration de la politique fédérale d'aménagement du territoire a été évidemment fortement critiquée par les défenseurs d'une conception moins centralisatrice de l'aménagement, comme par exemple l'ASPAN, R. Stüdeli ayant dénoncé à plusieurs reprises le fait que l'ORL fonctionnait de facto comme une sorte d'« administration parallèle ».

Ces acteurs partagent avec la « gauche institutionnelle » la conviction qu'il ne peut y avoir de politique fédérale d'aménagement du territoire efficace sans l'attribution à la Confédé-



ration d'instruments de droit foncier conséquents tels que la *capacité d'expropriation* ou le *prélèvement de la plus-value*.

A la marge de cette première coalition, on trouve une série d'acteurs qui ont à certains moments du processus ont formé une autre coalition (**coalition 3**), temporaire, refusant les compromis ponctuels passés entre la "gauche institutionnelle" et la coalition 2 "bourgeoise". On retrouve ici deux types d'acteurs:

- Deux partis politiques non gouvernementaux (au niveau fédéral du moins), *l'Alliance des Indépendants* et, surtout, le *Parti du Travail*. Ce dernier en particulier défend l'idée de la nécessité d'une redéfinition fondamentale du droit foncier dans le pays, ainsi qu'une modification importante de la structure de distribution des titres de propriété sur le sol au travers d'un transfert d'une part substantielle des titres de propriété dans les mains de l'Etat. Selon ces partis, c'est seulement à condition de transformer fondamentalement les rapports de propriété en matière foncière que l'on pourra résoudre les problèmes fondamentaux que sont la distribution inégale de la propriété foncière, la spéculation foncière, le renchérissement du sol, la pénurie de logements et la hausse des loyers<sup>205</sup>.
- Deux associations de défense d'intérêts que sont la *Fédération Suisse des Locataires* et le *Mouvement Populaire des Familles*. Ces deux associations défendent des intérêts plus sectoriels, intérêts qui, en réalité, concernent la majorité de la population du pays<sup>206</sup>. Si ces deux groupes d'intérêts ont pour objectif principal l'augmentation de l'offre de logements et l'abaissement des coûts des loyers, ils sont amenés par la logique même de la situation, à lutter contre les phénomènes de spéculation foncière et l'accaparement du sol constructible par un nombre très limité de propriétaires (le plus souvent des entreprises et sociétés anonymes).

Les membres de cette coalition s'opposent très clairement à ce qu'ils considèrent comme des « compromissions » de la part des socio-démocrates sur la question du droit foncier. Convaincus que la priorité absolue consiste dans la révision du droit foncier, ils s'opposent à toutes les contre-propositions de la droite visant à contourner cette exigence par le moyen, notamment, de la politique d'aménagement du territoire. C'est la raison pour laquelle ils s'opposeront d'une part, au compromis des articles constitutionnels de 1969 et d'autre part, à l'adoption de la LAT de 1979. Ils soutiendront par contre la première version de la LAT dans la mesure où elle contient les dispositions de droit foncier importantes que l'on connaît.

On notera encore que la lutte menée par les coalitions 1 et 3 ne prend pas pour cible uniquement les propriétaires fonciers, mais également les appropriateurs que sont les spéculateurs fonciers, les entrepreneurs immobiliers, les banques (avec la question lancinante des taux hypothécaires), voire, les investisseurs institutionnels (comme par exemple les grandes compagnies d'assurances ou les caisses de pension).

La *deuxième coalition (coalition 2)* rassemble :

- Les trois partis gouvernementaux « bourgeois » que sont le *Parti Radical*, le *Parti Démocrate-Chrétien*, le *Parti des Paysans, Artisans et Bourgeois* (future UDC). Face aux revendications de plus en plus pressantes de la gauche sur la question du droit foncier, mais

---

<sup>205</sup> Ce sont sensiblement les mêmes objectifs que poursuivra plus tard, à partir de 1978, la *Société suisse pour un nouveau droit foncier*.

<sup>206</sup> On compte à cette époque environ 70% de locataires dans le pays.

reconnaissant dans le même temps l'importance et la gravité des problèmes fonciers, de même que l'urgence de la situation en matière de gestion de l'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire national, les partis gouvernementaux bourgeois proposent comme alternative la mise en place d'une politique fédérale en matière d'aménagement du territoire. La stratégie consiste pour eux à tenter de résoudre la plus grande partie des problèmes liés aux (més)usages du sol à l'aide d'une politique publique fédérale, dont on est prêt à accepter, si cela s'avère véritablement indispensable, qu'elle soit très centralisée et qu'elle comporte même des instruments d'interventions sur les droits de propriété très puissants, pour autant que cela permette d'éviter de devoir engager une discussion politique de fond, dont on ne sait pas où elle peut mener, sur la question de la redéfinition de l'institution fondamentale de la propriété foncière (privée).

- *L'Association Suisse pour l'Aménagement National (ASPAN)*. Cette association, fondée à l'origine par des architectes et des urbanistes préoccupés par la promotion de critères esthétiques dans le cadre des opérations d'aménagement régional ou local, regroupe essentiellement les cantons et les communes (en premier lieu des villes) dont elle défend les intérêts au niveau fédéral pour tout ce qui concerne les questions d'aménagement du territoire. L'ASPAN défend très clairement une conception fédéraliste de l'aménagement du territoire attribuant aux cantons, voire aux communes l'essentiel des compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la planification de l'aménagement du territoire. A ce titre, l'association s'est battue durant toute la période contre toute tentative de centralisation significative des compétences dans les mains de la Confédération. A ce titre sa position lors de la campagne référendaire contre la première LAT est pour le moins ambiguë : si elle n'appelle pas à son rejet, elle n'en est pas moins satisfaite au total<sup>207</sup>. Elle défend donc une conception très différente, et à de mains égards opposée, à son grand rival que représente l'ORL de Rotach et de Lendi. Ainsi, contre la planification centralisée, l'ASPAN de R. Stüdeli défend une vision beaucoup plus pragmatique de l'aménagement cherchant plutôt à accompagner et guider empiriquement, sur le terrain, les processus d'occupation du sol, plutôt qu'à vouloir les planifier et les contrôler à l'aide de concepts scientifiques préétablis. Bien que R. Stüdeli soit très sensible aux enjeux éthiques, économiques et sociaux du droit foncier, et qu'il se soit prononcé à moult reprises et sans ambiguïté sur la nécessité de mettre en place un système de redistribution de la plus-value foncière<sup>208</sup> (ce qui n'est de loin pas le cas de tous les radicaux) il s'oppose à la proposition de la resocialisation du sol, ou tout du moins des ZAB, pour résoudre le problème du logement (social). L'ASPAN de Stüdeli s'est par contre beaucoup investie pour le développement d'une jurisprudence aussi restrictive que possible en matière d'expropriation matérielle<sup>209</sup>.

L'ASPAN développe clairement une stratégie de groupe de pression cherchant ses relais essentiellement au sein du parti radical. De manière très symptomatique, elle décide de déplacer son siège de Zürich à Berne au début des années 1960, soit au moment de la création de l'ORL à l'ETHZ, comme si la concurrence ainsi créée par le développement de l'ORL l'avait incitée à se « rapprocher du pouvoir » (entretien Stüdeli). Il ne fait pas de doute que l'ASPAN a eu au bout du compte une très grande influence sur la définition actuelle de la politique fédérale de l'aménagement du territoire. De minoritaire durant la

---

<sup>207</sup> R. Stüdeli dit ne plus se rappeler ce qu'il a voté à l'époque, mais avoue ne pas avoir été triste du résultat...

<sup>208</sup> Plutôt qu'un prélèvement systématique de la plus-value lors de chaque augmentation de la valeur d'un terrain, R. Stüdeli propose de mettre en place un système d'imposition des gains fonciers qui seraient perçus uniquement en cas de vente du terrain, voire en cas de réalisation d'un projet immobilier sur celui-ci.

<sup>209</sup> L'ASPAN a cherché, chaque fois que cela était possible, à peser de tout son poids sur la nomination des juges fédéraux, de manière à favoriser systématiquement l'élection de ceux qui, parmi les candidats, étaient le plus enclin à durcir la jurisprudence en la matière.

première partie des années 1970, sa conception est finalement celle qui a eu le plus clairement d'influence sur la définition, durant la seconde moitié des années 1970, de la version finalement acceptée de la LAT.

- Le *Parti Libéral Suisse*. Contrairement à sa section vaudoise, le parti national n'appelle pas au rejet de la première LAT lors du référendum de 1976.
- Le *Vorort*. C'est une constante des milieux économiques durant toute cette période que d'avoir été divisés sur la question de l'aménagement du territoire. Au moment de la campagne référendaire de 1976, l'association faîtière de l'économie se trouve ainsi tiraillée entre ses différentes composantes et laisse finalement la liberté de vote.
- Les *banques*. De manière générale, elles ne sont pas opposées à l'aménagement du territoire. Les banques cantonales y voient même un instrument intéressant pour le développement régional. Toutefois, parmi les grandes banques, seule la Société de Banques Suisses s'engage clairement en faveur de la LAT durant la campagne référendaire.
- *L'Union suisse des paysans*. C'est là certainement le plus versatile des acteurs durant toute cette période. Les agriculteurs sont tiraillés entre le désir de faire de bonnes affaires financières en cas de vente de leurs terres (notamment afin de financer leur retraite) et la crainte de voir les meilleures terres agricoles disparaître et le marché foncier faire monter le prix des terres agricoles de telle manière que celles-ci deviennent inabordables pour les agriculteurs désireux d'agrandir leur exploitation. Le soutien de l'USP n'est acquis, dans le cadre du vote référendaire, qu'en contrepartie de la mise en place d'un système de compensation à l'agriculture. Suite au rejet de 1976, ces compensations seront abandonnées dans le second projet.

A la marge de cette deuxième coalition, on trouve des opposants résolus à toute forme d'intervention de l'Etat aussi bien sur la question foncière que sur celle de l'aménagement du territoire (**coalition 4**) :

- *L'Association Suisse des propriétaires fonciers et immobiliers*. Les motivations de leur opposition sont aisément compréhensibles, la plupart des projets d'intervention menaçant de réduire leur « liberté de commerce » et leur capacité à monopoliser la rente foncière.
- *L'USAM*. Contrairement au Vorort, l'USAM prend très clairement parti contre toute politique d'aménagement du territoire.
- Les *fédéralistes romands*. Réunis autour d'un noyau vaudois composé de l'alliance entre les *libéraux vaudois* et la *Ligue Vaudoise*, ce sont eux qui se décident à lancer le référendum victorieux contre la première LAT. En ce qui concerne les motivations de la Ligue vaudoise, celles-ci procèdent probablement plus de la lutte contre tout renforcement des compétences de l'Etat fédéral que de la défense acharnée des propriétaires fonciers. Les choses sont moins claires en ce qui concerne les libéraux vaudois. On remarquera cependant que, dans le canton de Vaud, la majorité des radicaux sont, contrairement au parti national, également opposés à la loi (Vouga 1976). L'une des hypothèses, suggérée par Claude Wasserfallen (entretien), permettant d'expliquer cette situation renvoie à la composition du parti radical vaudois, respectivement à la place importante qu'y occupent les notaires, avocats, géomètres, entrepreneurs, soit un ensemble de corporations très attachées à la liberté de commerce en matière foncière, domaine qui représente une grande partie de leur fond de commerce.
- On trouve encore, au sein de cette coalition référendaire, une organisation comme le *Redressement National*.
- Il convient pour finir de signaler la présence du parti d'extrême-droite des "*Republikaners*" de James Schwarzenbach dans cette même coalition.

Le *Conseil fédéral* occupe une place relativement à part dans cet espace des représentations politiques de par sa fonction à la fois gouvernementale et, dans une certaine mesure, représentative des différents courants politiques du pays. De par sa nature directoriale et son fonctionnement collégial, sa fonction se rapproche le plus souvent de celle d'un « policy broker » (Sabatier) consistant avant tout à élaborer des solutions de compromis entre les positions défendues par les différentes coalitions, plutôt que de participer pleinement à l'une d'elles. Ainsi, la position du CF se situe quelque part entre les deux coalitions dominantes (1 et 2). A titre individuel, c'est-à-dire en tant que chefs d'un segment de l'administration, les différents Conseillers fédéraux entretiennent des relations de proximité plus évidentes avec l'une ou l'autre coalition. Cependant, en tant que corps gouvernemental, le CF ne fait pas véritablement partie d'une coalition. Il n'est ainsi en aucun cas membre de la coalition 1 dans la mesure où il ne partage pas l'analyse et les solutions des socio-démocrates en ce qui concerne la question foncière et s'oppose donc à l'initiative de 1963. Il n'est pas non plus membre de la coalition 2 dans la mesure où, durant tout l'épisode de la première LAT entre 1973 et 1976, il se trouve beaucoup plus proche de la coalition 1, au sein de laquelle évolue d'ailleurs une partie de son administration de l'aménagement du territoire en phase d'émergence. De plus, à titre individuel, plusieurs Conseillers fédéraux (comme par exemple K. Furgler ou L. Schlumpf) défendent une conception plutôt centralisatrice et forte de l'aménagement du territoire telle que la propose la première version de la LAT.

L'absence du *Parlement*, tout comme celle du *Tribunal Fédéral*, dans la figure 7.2 s'explique par le fait que ces deux institutions constituent en réalité plutôt des arènes de décision, que des acteurs défendant *a priori* une position homogène, caractéristique qui rend leur positionnement problématique et peu pertinent. Cependant, les remarques qui viennent d'être faites à propos du Conseil fédéral peuvent dans une certaine mesure s'appliquer au Parlement. Ce que l'on a pu observer par contre, ce sont des processus fréquents d'inversion des positions des deux chambres. Il n'était en effet par rare que le CE soit, durant la première partie de la décennie 1970 en tous les cas, partisan, paradoxalement, d'une conception centralisée de la politique d'aménagement du territoire, attribuant de fortes compétences à la Confédération, alors que durant la seconde moitié de cette même décennie, ce même CE défend une conception beaucoup plus fédéraliste.

Les différents acteurs, ou coalitions d'acteurs, en présence s'affrontent notamment en vue d'imposer leur interprétation de la situation, c'est-à-dire l'explication ultime des causes de la situation. Ce sont là ce que l'on pourrait appeler des « histoires causales » (cf. sur cette notion et son usage en analyse des politiques publiques Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 : 155-159). Ces histoires causales concurrentes entretiennent des liens d'interdépendance entre elles – y compris dans le temps - dans la mesure où elles se positionnent les unes par rapport aux autres, s'interpellent, se contredisent, etc. Elles forment ainsi une sorte d'« espace de concurrence » dont j'ai tenté dans la partie qui suit de retracer très grossièrement les traits.

### 7.2.3 L'espace des histoires causales en concurrence

J'ai identifié sept histoires causales (dont certaines se divisent en sous-branches) courant sur l'ensemble du XX<sup>ème</sup> siècle.

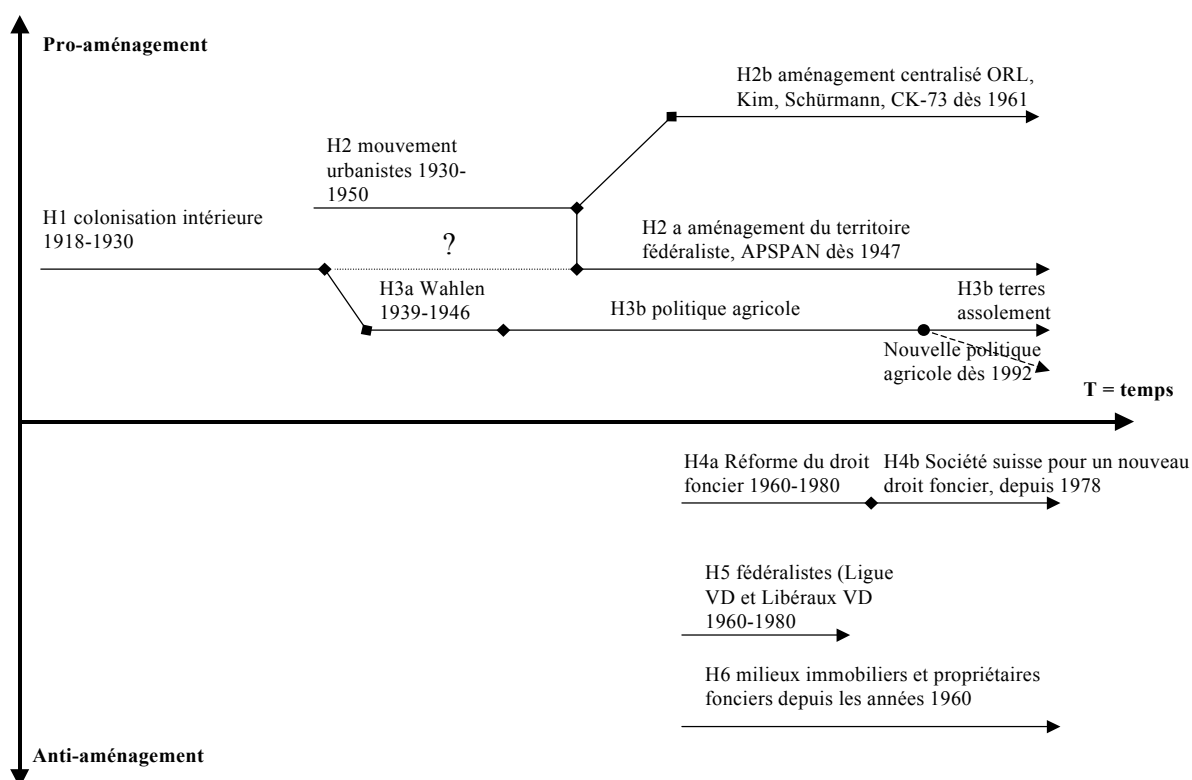
**Tableau 7.2 : Tableau de synthèse des histoires causales de l'aménagement du territoire (XXème siècle)**

ACTEURS	HISTOIRES CAUSALES
<b>Colonisation intérieure 1920-1930</b>	<b>Histoire causale 1</b> : En développant une politique globale de planification de l'occupation du sol fondée sur une protection et une mise en valeur systématique des terres cultivables partout sur le territoire (y compris en zones urbaines), l'on pourrait lutter contre l'émigration rurale, la prolétarianisation des nouveaux ouvriers, 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.
<b>Mouvement des urbanistes 1930-1950</b>	<b>Histoire causale 2</b> : Le soutien et la maîtrise des développements urbain, industriel et agricole du pays nécessitent la mise en place d'une politique de planification des usages du sol au niveau national. Celle-ci doit se faire prioritairement au travers d'une extension du périmètre originel de la planification urbaine, de manière à intégrer progressivement les zones périphériques, puis rurales, entourant les villes, jusqu'à couvrir l'intégralité du territoire national. Contre l'aménagisme de la colonisation intérieure fondé sur une forme de « rerualisation des villes », le mouvement des urbanistes propose de mettre en œuvre une planification urbaine du développement du territoire national.
<b>ASPAN dès 1947</b>	<b>Suite Histoire causale 2 (a)</b> : Il s'agit d'un prolongement et d'un développement de l'histoire causale 2 des urbanistes. Cette histoire causale est caractérisée d'une part, par une conception fédéraliste attribuant aux cantons la responsabilité des tâches d'aménagement et d'autre part, par une conception de l'aménagement orientée essentiellement vers la <i>résolution de problèmes</i> .
<b>ORL 1946-aujourd'hui</b>	<b>Suite Histoire causale 2 (b)</b> : Il s'agit également d'un prolongement et d'un développement de l'histoire causale 2 des urbanistes. Cette histoire causale se distingue cependant nettement de la précédente (2a) dans la mesure où elle développe une conception très centralisée de la planification orientée vers la réalisation d'objectifs idéaux prédéfinis de manière relativement indépendante de la situation empirique.
<b>Plan Wahlen 1940-1945</b>	<b>Histoire causale 3a</b> : De manière à assurer l'approvisionnement du pays en période de guerre, il s'agit de remplacer la production animale par la production de céréales (accroissement des rendements) et accroître au maximum les surfaces cultivables au détriment de tous les autres usages concurrents du sol, y compris dans les zones urbaines.
<b>Politique agricole 1945-1990</b>	<b>Histoire causale 3b</b> : De manière à garantir la reproduction du secteur agricole et le maintien des populations rurales, ainsi que de manière à garantir les surfaces agricoles minimum indispensables à l'approvisionnement alimentaire du pays en cas de crise, il convient de garantir les prix de vente des produits agricoles d'une part et d'imposer aux cantons la création d'une zone agricole. Dans le cas où ces mesures ne suffisent pas, il convient d'élaborer une planification sectorielle fédérale des terres d'assolement dont on impose les quotas aux cantons.
<b>Parti socialiste, Syndicats Années 1960-1980</b>	<b>Histoire causale 4</b> : De manière à garantir un accès équitable au sol à l'ensemble des groupes sociaux du pays et éviter la monopolisation de la propriété foncière par un nombre très restreint et spécifique (de groupes) d'individus privés, il convient : (1) de développer une politique d'aménagement du territoire centralisée au niveau national ; (2) introduire le droit de préemption lors de ventes d'immeubles, la capacité d'expropriation en faveur de l'aménagement ; (3) le prélèvement de la plus-value
<b>Fédéralistes Années 1970</b>	<b>Histoire causale 5</b> : La mise en place d'une politique centralisée d'aménagement du territoire comporte infiniment plus de risques que d'avantages dans la mesure où elle met en péril les principes du fédéralisme, de la subsidiarité, de l'autonomie des cantons et des communes, ainsi que menace sérieusement la propriété privée.
<b>Propriétaires fonciers et immobiliers (dès 1960)</b>	<b>Histoire causale 6</b> : Seuls le respect des mécanismes de marché, la garantie de la propriété privée, ainsi qu'une politique fédérale active (1) de construction de logement et (2) de soutien à l'accès populaire à la propriété de son logement sont susceptibles de résoudre le problème de la pénurie des logements et de garantir un accès de l'ensemble des groupes sociaux à la possession du sol

Il convient de noter que les hypothèses causales finalement retenues à la fin du processus complet de changement de régime se rapprochent de l'histoire causale 2a, à cela près que les fédéralistes ont réussi à en faire disparaître les instruments du droit foncier.

J'ai représenté graphiquement, dans la figure qui suit, l'enchaînement des différentes hypothèses causales dans le temps.

**Figure 7.3 : Représentation graphique des différentes histoires causales**



### 7.3 SYNTHÈSE DES RESSORTS DU CHANGEMENT ET DE SES EFFETS SUR LES RAPPORTS DE FORCE POLITIQUES AU NIVEAU FEDERAL

On le voit, il existe une pluralité de phénomènes contribuant à l'émergence des questions de droit foncier et d'aménagement du territoire sur l'agenda politique. Parmi ceux-ci, il convient de rappeler plus particulièrement les éléments suivants, déjà abordés dans les sections ou chapitres précédents :

- Le caractère exigü de la surface habitable du pays a contribué, à différentes reprises déjà au cours du XXème siècle, à l'émergence de la question de l'« aménagement du territoire » sous la forme de différents mouvements allant de la « colonisation intérieure » des années 1920 à la planification du développement social et économique du pays à travers la gestion du sol des années 1960, en passant par " le mouvement des urbanistes " (années 1930-1950) ou encore l'économie de guerre du plan Wahlen (1939 - 1946).
- Le constat de la répartition sociale très inégale de la propriété foncière renvoie au problème fondamental de la « justice sociale » et constitue à ce titre une composante structurelle importante participant de l'émergence de ce débat. Cette question se manifestera de manière plus concrète encore dans le débat sur la redistribution de la plus-value foncière.

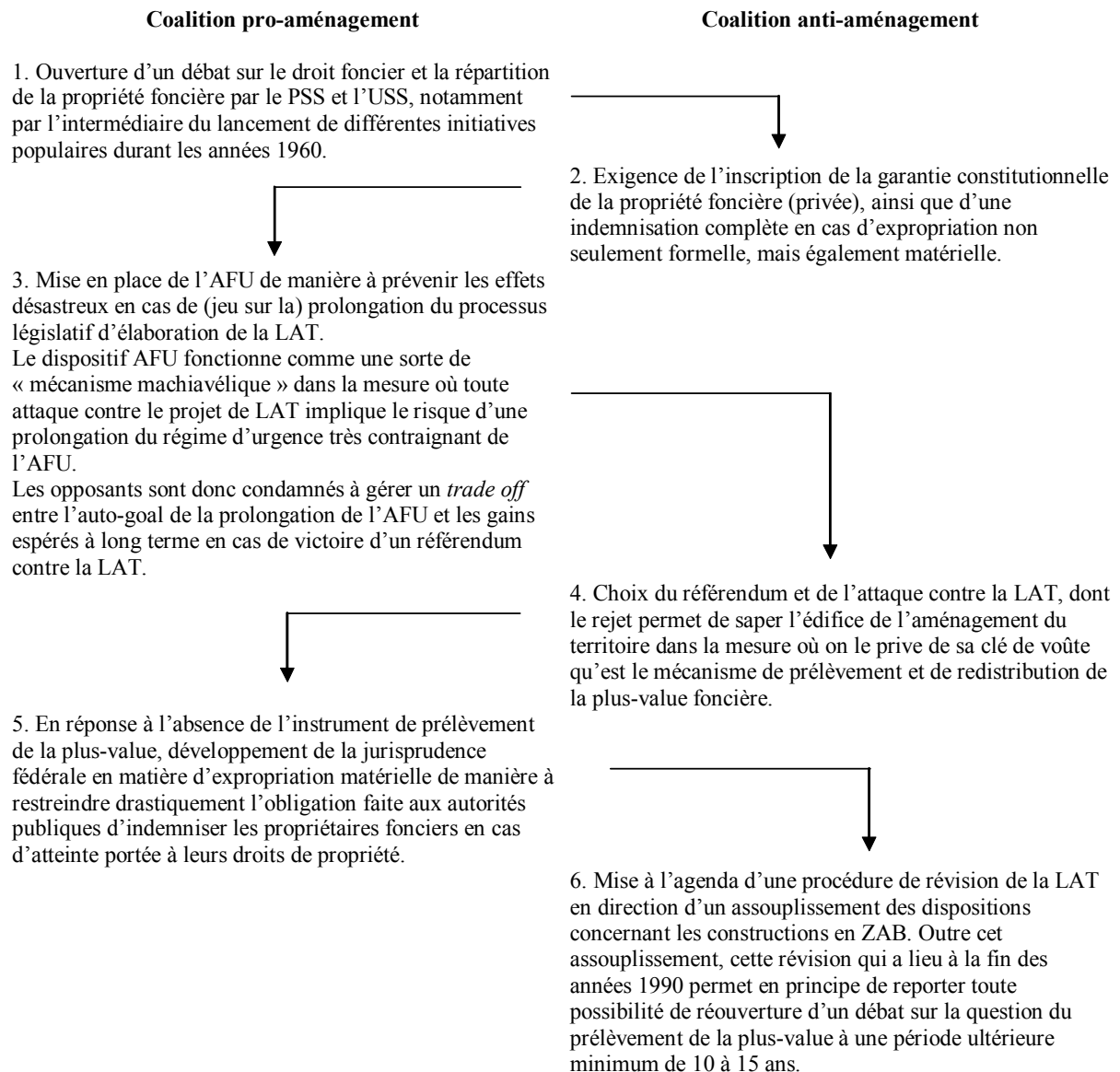
- La persistance durant plusieurs décennies de la *question du droit foncier rural*. Cette question trouve son importance dans son caractère révélateur des problèmes fondamentaux que sont la croissance urbaine et la spéculation foncière. Ainsi, les effets négatifs de la spéculation sur les terres agricoles (hausse des prix du sol, vente des terres et disparition de surfaces agricoles), de même que, dans un second temps, sur les prix des loyers ont joué un rôle important dans la genèse du changement de régime.
- L'aggravation durant toutes les années 1960 de la *crise du logement* résultant de la quasi simultanéité du phénomène de l'accroissement des naissances (*baby boom*) avec celui de l'arrivée des travailleurs étrangers accompagnant la forte croissance économique.
- La combinaison des deux phénomènes que sont *l'intensification de la spéculation foncière*, d'une part, et *l'accroissement de la demande en surfaces habitables* d'autre part, a contribué à enclencher un double phénomène simultané de hausse des prix du sol et de hausse des prix des loyers.
- Par ailleurs, l'émergence d'une période de *grands travaux de constructions d'infrastructures publiques ou "parapubliques"* (routes et autoroutes, bâtiments administratifs, centrales nucléaires, usines d'incinération, installations militaires, barrages hydroélectriques, etc.) a certainement contribué à faire réémerger, tout comme dans les années 1930 déjà, la question des indemnités en cas d'expropriation (matérielle et formelle) et, partant, la question de la garantie de la propriété (privée), qui sera finalement au cœur du compromis de 1969 (*Bodenrechtsartikel*).

Ainsi, à l'exception de quelques très rares groupements ou partis politiques, l'ensemble des acteurs s'accordent sur l'existence et l'importance de ces problèmes. Les divergences portent dès lors moins sur l'identification des symptômes, voire même des causes profondes de ces phénomènes, que sur les solutions à apporter à ces problèmes.

A mon avis, la principale clé de lecture permettant de comprendre la genèse de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire renvoie en fin de compte à l'opposition entre les organisations politiques de gauche (coalitions 1 et 3) et de droite (coalitions 2 et 4). *Fondamentalement, le développement d'une politique fédérale d'aménagement du territoire constitue une réponse des partis bourgeois aux diverses tentatives des partis et organisations de gauche de réformer le droit foncier*. Alors que, à l'heure actuelle, cette politique constitue en premier lieu une préoccupation de la gauche, sa naissance dans les années 1970 est au contraire le fait de politiciens issus des rangs de partis de droite, essentiellement du parti radical, du PDC, voire dans certains cas du PAI. Contre la menace que représentent à leur yeux les solutions musclées de la gauche, solutions que cette dernière essaye d'imposer au travers d'une succession d'initiatives populaires, les partis de droite, reconnaissant cependant la gravité de la situation en matière de renchérissement du sol, de spéculation foncière, de crise du logement, de gaspillage des terres agricoles, ou encore de concentration du sol dans les mains d'un nombre restreint de grandes entreprises privées anonymes, élaborent une proposition de solution passant par la voie des politiques publiques et du droit public de manière à contrer les attaques de la gauche contre l'institution du droit foncier. Pour les partis bourgeois, un affaiblissement de l'institution de la propriété foncière privée et une socialisation, même partielle, du sol ne constituent en effet pas les bonnes solutions aux problèmes tels qu'ils se présentent. Mais la solution passant par la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire n'a pas que des amis à droite non plus. La victoire de la coalition 4 en 1976 en est une illustration éclatante.

Le tableau (7.3) qui suit tente de synthétiser les principales réorientations des stratégies des promoteurs et des opposants à la politique fédérale de l'aménagement du territoire.

**Tableau 7.3 : Les principales réorientations des stratégies des coalitions pro- et anti-aménagement**



1° On peut certainement repérer une logique et un rythme propres au processus séquentiel qui lie les différents processus de décision dont il a été question dans ce chapitre. Il existe ainsi une relation de causalité séquentielle entre l'élaboration du compromis de 1969, l'AFU de 1972 et le conflit autour de la LAT de 1976. Il apparaît en effet très probable que aussi bien le compromis de 69, que la retenue des représentants du pôle des propriétaires (privés) qui sont objectivement les groupes cibles de la législation d'urgence de 1972, ne peuvent pas se comprendre sans le référendum de 1976. Ce n'est en effet que dans la mesure où les principaux acteurs du compromis de 69 pensent, conformément à une logique du "profit différé", pouvoir récupérer une partie de ce qu'ils ont "abandonné" dans le compromis lors de l'étape suivante qui est celle de la mise en place de la législation fédérale qu'ils consentent aux sacrifices "symétriques" des *Bodenrechtsartikel*.

De même, la retenue des groupes cibles de l'AFU est à mettre sur le compte d'une part du caractère à la fois urgent et surtout temporaire de l'arrêté fédéral et d'autre part la certitude que



l'on pourra changer les règles du jeu en sa faveur lors du processus d'élaboration de la loi fédérale d'application. C'est pourquoi la phase parlementaire du processus d'élaboration de la première LAT a été très disputée entre les deux chambres, en même temps qu'il n'a pas réussi à empêcher le lancement d'un référendum. A ce titre, le refus populaire de ce premier texte représente évidemment un événement majeur en ce qu'il sanctionne l'abandon d'une certaine conception centralisatrice de l'aménagement du territoire et de la contribution qu'une telle politique aurait pu apporter à la question de la justice sociale en matière de propriété foncière sous la forme de la redistribution (d'une partie en tout cas) de la plus-value foncière.

Ainsi, la relative facilité d'accès à l'agenda politique que permet le droit d'initiative populaire, de même que l'affaiblissement du caractère décisif de la phase parlementaire dans le processus de décision permet probablement également d'expliquer certaines stratégies de repli ou d'abandon relativement surprenantes de la part de certains acteurs en difficulté dans une phase spécifique (notamment parlementaire) du processus de décision, dans la mesure où il jugera judicieux de transférer les ressources dont il dispose sur une phase ultérieure du processus (i.e. référendum)<sup>210</sup>. Le fédéralisme d'exécution contribue également à expliquer certains replis, certains acteurs pouvant juger plus opportun et plus efficient d'intervenir dans la phase de mise en œuvre cantonale plutôt que dans la phase de décision fédérale (AFU ou LAT).

2° Une partie des stratégies des acteurs en présence s'explique par leurs caractéristiques même, respectivement par la position qu'ils occupent dans la structure du système politique. On peut ainsi certainement distinguer les stratégies des partis gouvernementaux de celles des autres partis d'une part, et des groupes de pression d'autre part, sous l'angle de leur propension à investir dans un compromis. Inscrits dans des logiques d'échanges politiques dépassant largement l'enjeu du droit foncier, les partis gouvernementaux, censés également défendre une conception de l'intérêt général susceptible de convenir à une configuration la plus large possible de groupes sociaux, ont une incitation à rechercher un compromis sur un objet spécifique d'autant plus grande que leur capital politique, au contraire des groupes de pression plus "sectoriels" comme les associations de défense des locataires ou encore des propriétaires fonciers et immobiliers, peut, respectivement *doit*, être également réinvesti sur un nombre important d'autres enjeux. Cette différence de posture explique certainement le caractère plus radical des prises de position des associations de défense d'intérêts.

3° Reste cependant encore à expliquer les lignes de scission constatées dans certains cas *au sein même* des partis politiques gouvernementaux. On peut faire l'hypothèse à ce propos que celles-ci s'expliquent par la proximité des différentes fractions composant ces partis avec les catégories du système régulateur que sont les propriétaires, les appropriateurs, les producteurs et les utilisateurs finaux. On peut en effet faire ici l'hypothèse que plus une fraction d'un parti (gouvernemental) est éloignée du pôle de la coalition opposée (que ce soit le pôle des propriétaires ou celui des usagers finaux), moins il aura tendance à accepter la solution du compromis. Concrètement, dans le cas de la scission qui traverse le PSS lors de l'acceptation de la seconde version de la LAT en 1979, il est probable que les réfractaires à cet accord se retrouvent du côté des défenseurs les plus engagés des usagers finaux du sol que sont les locataires. De la même manière, la scission que l'on trouve dans les partis bourgeois lors du référendum de 1976 s'explique probablement par la proximité des partisans du référendum avec les propriétaires fonciers et les entrepreneurs immobiliers.

---

<sup>210</sup> Ce constat empirique rejoint le concept de jeux directs et indirects développés dans Knoepfel, Larrue et Varone (1999, chapitre 11).

4° On retrouve probablement un phénomène analogue, quoique plus marqué encore, dans le cas des agriculteurs. Ainsi, cette catégorie sociale condense probablement la plus forte ambiguïté en ce qui représente son rapport au sol. A la fois propriétaires et locataires (affermages), exploiters et dépendants de la ressource, les agriculteurs occupent une pluralité de positions à la fois aussi bien dans le système régulateur que dans le *policy design*, dans lequel ils oscillent constamment entre la position de groupes cibles et celle de groupes bénéficiaires. La stratégie d'alliance très fluctuante et, pour tout dire, passablement opportuniste de l'Union Suisse des Paysans, notamment durant la période du référendum de 1976 à l'adoption de la seconde LAT en 1979, rend bien compte de ce rapport ambigu à la ressource et de la posture problématique de l'USP dans le processus complet de changement de régime. Une illustration de cette ambiguïté renvoie à la posture jamais très claire de l'USP concernant la question du prélèvement de la plus-value foncière, comme si cette dernière mettait particulièrement bien en lumière la double identité des agriculteurs, à la fois « victimes » et « profiteurs » de la spéculation foncière sur les terres agricoles.

5° Une dernière remarque porte sur un paradoxe intéressant qui émerge de l'ensemble du processus de changement de régime. Alors que les coalitions 2 et 4 revendiquent tout au long du processus une *décentralisation du policy design*, respectivement de la politique d'aménagement du territoire, ainsi qu'un *affaiblissement de l'emprise de l'Etat fédéral* sur l'attribution des droits d'usages du sol, elles ne cessent dans le même temps d'exiger, à l'inverse, une centralisation étatique extrême du système régulateur dont on attend qu'il garantisse constitutionnellement le caractère sacré et universel de la propriété (privée du sol). Sur le long terme, il se pourrait bien que cela soit là la stratégie gagnante dans la mesure où il est certainement plus facile de "démonter" des politiques publiques (i.e. redéfinir, redimensionner, réduire le *policy design*) que de transformer le système régulateur surtout lorsque celui-ci est fondé majoritairement sur la propriété privée.

## CHAPITRE 8 : LES DYNAMIQUES DE CHANGEMENTS AU SEIN DES REGIMES REGIONAUX

### 8.1 INTRODUCTION : LE CHOIX DES PERIMETRES DES ETUDES DE CAS

Les critères de base pour sélectionner les périmètres des études de cas résultent de la combinaison de deux logiques différentes, renvoyant aux deux concepts centraux de la recherche que sont respectivement le concept de *ressource naturelle* et celui de *régime institutionnel* (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001).

De la logique en terme de *ressource naturelle*, nous dérivons les quatre critères suivants :

1. *Homogénéité minimum des caractéristiques naturelles des unités de la ressource au sein du périmètre.* Même s'il n'existe pas, dans le cas du sol, de « périmètre naturel », tel que par exemple le bassin versant dans le cas de l'eau, on peut toutefois facilement distinguer différentes formes qualitatives et topographiques des surfaces de sol au sein du territoire national. On peut par exemple distinguer les terres du Moyen-Pays et les terrains de montagne, les terres agricoles fertiles et les terres non exploitables, les rives des lacs et les forêts ou les vignes, les zones à bâtir en périmètres urbains ou périurbains et les finages<sup>211</sup> au cœur de l'espace rural, etc. Lors du découpage d'un périmètre, il faut autant que possible conserver une homogénéité minimum des caractéristiques naturelles de la ressource, ceci dans la mesure où, aux différents sous-types (topographiques) de la ressource, correspondent très souvent des problèmes d'usages et de protection (des capacités de reproduction) de la ressource spécifiques.
2. *Représentativité - ou au contraire exceptionnalité - du périmètre retenu en terme de « sous-types » topographiques de la ressource.* Il s'agit de retenir des sous-types aussi différents que possible entre eux (principe d'exceptionnalité) en même temps que représentatifs des surfaces les plus densément utilisées au sein du territoire national (principe de représentativité).
3. *Existence de rivalités entre les usages de la ressource créant des situations de conflits.* Il s'agit de repérer les rivalités émergeant aussi bien autour de la « consommation » d'un seul bien et service (B&S) que celles entre différents B&S dérivés de la même ressource. Si l'existence d'un conflit ouvert constitue évidemment une situation d'observation particulièrement favorable, il convient cependant de ne pas exclure a priori du champ d'observation les rivalités n'entraînant pas l'éclatement de conflits spectaculaires, de telles rivalités plus discrètes pouvant également receler des enseignements significatifs pour l'évaluation des capacités de régulation du régime.
4. *Focalisation en priorité sur les espaces concentrant les types de rivalités les plus importantes<sup>212</sup> du moment :* à cet égard, il ne fait aucun doute que celles-ci se concentrent, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, essentiellement sur les terres agricoles du Moyen-Pays situées en régions périurbaines. C'est là que se manifestent avec le plus de virulence les problèmes de spéculation et de thésaurisation foncière, ainsi que de dispersion de la construction de logements aussi bien individuels (zones de villas), que collectifs (bâtiments locatifs).

De la logique en terme de *régime institutionnel*, nous dérivons les trois critères suivants :

---

<sup>211</sup> Ancien découpage d'un territoire local ou communal fondé sur les limites d'une juridiction ou d'une paroisse.

<sup>212</sup> L'« importance » se mesure aussi bien en terme de taille des surfaces concernées, qu'en terme d'effets à long terme sur l'état du stock de la ressource.

5. *Pertinence du périmètre par rapport aux enjeux fondamentaux du changement au sein des composants fédéraux du régime.* Les périmètres sélectionnés doivent comprendre en leur sein des portions de la ressource directement concernées par les changements des composants nationaux du régime.
6. *Hétérogénéité de la structure de distribution de la propriété.* Le périmètre doit comprendre des portions de ressource appartenant à des propriétaires (privés, publics, parapublics, etc.) aussi différents que possible, de manière à pouvoir évaluer l'importance de la structure de distribution de la propriété sur la gestion de la ressource, c'est-à-dire, sur les conditions de concrétisation du changement de régime.
7. *Prise en compte des représentations que se font les principaux acteurs empiriques du périmètre pertinent des rivalités.* Bien que le découpage du périmètre soit une opération résultant de critères avant tout théoriques et « morphologiques » (caractéristiques physiques de la ressource et usages concrets de celle-ci), une prise en compte des perceptions subjectives des différents acteurs permet d'affiner le travail de découpage, du fait que les périmètres de rivalités objectifs sont partiellement le produit des perceptions de l'espace pertinent par les acteurs en présence<sup>213</sup>.

Au total, la définition d'un périmètre implique une cohérence minimum entre les caractéristiques morphologiques de la ressource d'une part, et les logiques des catégories administratives et sociopolitiques de découpage et d'usage de l'espace d'autre part<sup>214</sup>. De même, la pertinence d'un périmètre peut être aisément vérifiée à travers l'interdépendance des différentes rivalités existant au sein du périmètre. A tel point que l'on peut énoncer la règle méthodologique suivante qui est que, plus les différentes rivalités spécifiques connaissent une interdépendance entre elles, interdépendance résultant de leur rapport direct au stock de la ressource (et à sa rareté), plus le découpage du périmètre est pertinent<sup>215</sup>.

Compte tenu de l'ensemble de ces critères, trois types de périmètres ont été sélectionnés pour les trois études de cas concernant le sol :

1. *Les rives du lac de Biemme* comme zones à la fois rurales et périurbaines, soumises à une pression importante en raison de l'augmentation et de l'hétérogénéité des usages dont elles font l'objet (Nahrath 2002a).
2. *Les plans de zones dans l'agglomération lausannoise* comme exemple des effets différenciés des mesures AFU entre le centre-ville, la banlieue et la périphérie d'une ville (Nahrath 2002b).
3. Le processus de *Rückzonung* (reclassement de portions de la zone à bâtir surdimensionnée) ayant eu lieu sur la *colline du Hueb* (zones agricoles de confins entre les communes de Nidau, Port et Bellmund en marge de l'agglomération biennoise) comme exemple d'un

---

<sup>213</sup> A titre d'exemple, la définition du périmètre des rives du lac de Biemme a été fortement influencée par le discours et les actions de la « Société pour les rives du lac de Biemme » (ci-après VBS pour *Verein Bielerseeschutz*).

<sup>214</sup> A titre d'exemple, le périmètre pertinent à retenir dans une étude de cas portant sur les rives d'un lac consistera en l'ensemble du territoire communal (logique sociopolitique) de l'ensemble des communes riveraines du lac (logique des caractéristiques naturelles).

<sup>215</sup> A titre d'exemple, le périmètre des rives de lac est d'autant plus pertinent que les rivalités qui s'y développent entretiennent un lien entre elles suite au caractère fini et limité (donc rare) du stock de rives à disposition. Un test empirique facile consiste dans le fait que les événements au sein d'une rivalité (aggravation ou résolution de la rivalité) ont immédiatement des effets sur les autres rivalités du périmètre.

processus de reclassement en zone agricole (surfaces d'assolement) d'un vaste espace vert destiné à un important projet d'aménagement périurbain (Wenger 2002, 2003).

Ces choix se justifient de la manière suivante :

- De manière générale, ces choix permettent de focaliser sur des enjeux et des zones de conflits représentatifs de la période historique considérée. La période allant des années 1960 à 1980 se caractérise par un très fort accroissement de la consommation du sol à des fins de construction, suite à la poussée démographique, à l'accélération de l'urbanisation, à la construction d'infrastructures publiques (notamment pour les transports), ou encore au « débordement » des villes sur l'espace rural (« exurbanisation »<sup>216</sup>) (Nahrath 2000 :19-26). Ainsi, chacune de ces études de cas éclaire à sa manière cette problématique générale des rivalités résultant des « usages urbains de l'espace rural » (Chamboredon 1980, 1985). Plus précisément encore, ce choix illustre le constat historique de la concentration des rivalités et des conflits d'une part, sur les *lieux de rencontre* entre mondes urbain et rural, soit dans les zones *périurbaines*, et d'autre part, dans les zones de *confins* et d'*intersection* des territoires communaux. Alors que les rives des lacs forment aussi bien une *limite* entre le sol et l'eau qu'entre les différentes communes situées au bord du lac, les zones à bâtir et les projets d'aménagement des années 1970 se situent souvent en périphérie des localités, soit aux *confins* de la commune, espaces définis à l'époque comme « le reste du territoire communal » et situés dans « les zones sans affectation spéciale ». Finalement, les phénomènes de déclassement de zones à bâtir (*Rückzonungen*), résultant de découpages surdimensionnés, ont concernés, une décennie plus tard, ces mêmes portions de territoire.
- Trois sous-types topographiques de la ressource sont ici représentés, soit (1) les *rives de lacs*, (2) les *espaces périurbains* et (3) *l'espace rural (y compris viticole dans le cas de l'étude sur l'agglomération lausannoise)*. La représentativité de ces trois sous-types doit cependant s'envisager autant du point de vue topographique ou spatial (i.e. d'un point de vue quantitatif), que du point de vue de la nature des conflits d'usages qui s'y déroulent. Si les rives des lacs concentrent potentiellement un nombre important de rivalités différentes entre surfaces à bâtir, usages récréatifs et touristiques, protection de la nature et de biotopes rares, protection du paysage, etc., les espaces constructibles périurbains et ruraux illustrent quant à eux plus particulièrement les rivalités entre surfaces à bâtir, surfaces agricoles et espaces de détente pour les populations urbaines.
- Lieux de concentration des rivalités et des conflits caractéristiques de la période 1960-1980, les périmètres de ces trois études de cas constituent des portions de ressources particulièrement visées par les changements intervenus au niveau des composants fédéraux du régime. Aussi bien la désignation de zones protégées par l'AFU de 1972 (rives des lacs, espaces de détente, zones sans affectation, etc.), que la planification à long terme des usages du sol à travers les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux rendus obligatoires par la LAT, concentrent plus particulièrement leurs efforts sur ces trois types d'espaces que sont (1) les rives de lacs, (2) les zones de détente et espaces verts en région périurbaine et (3) le reste du territoire communal et les zones sans affectation spéciale. En effet, l'AFU, tout comme la LAT, ont précisément comme objectif de réduire le *surdimensionnement* des zones à bâtir.
- Les trois types de périmètres retenus connaissent une structure de propriété hétérogène comprenant des terrains en mains de propriétaires privés, publics et parapublics.

---

<sup>216</sup> Par « exurbanisation », l'on entend l'établissement de cohortes de populations urbaines dans des zones résidentielles situées en zones rurales à proximité variable des villes.

- En intégrant dans la définition des périmètres les logiques de rivalités et de conflits d'usages, il n'est pas très étonnant de constater que le périmètre défini correspond finalement souvent assez bien avec la perception qu'en ont les acteurs impliqués dans ces rivalités. Cela se vérifie aussi bien dans le cas des rives des lacs que dans celui des plans de quartiers et des phénomènes de *Rückzonung*, le périmètre pertinent correspondant, dans ces deux derniers cas, pour ainsi dire exactement au périmètre des rivalités.

On pourra certainement regretter l'absence d'une étude de cas portant sur l'espace montagnard. Nous avons dû y renoncer essentiellement en raison du nombre limité d'études de cas réalisables dans le cadre de cette recherche, ainsi que du fait de la moins forte pression spéculative - à l'exception toutefois notable des stations touristiques<sup>217</sup> - s'exerçant sur les terrains de montagne, comparativement aux périmètres analysés dans le Moyen-Pays. Il ne fait aucun doute en revanche qu'une telle étude serait hautement souhaitable en vue d'obtenir une image plus complète des effets du changement de régime du sol durant la période considérée ici. Le tableau 8.1 qui suit synthétise les critères de choix par étude de cas.

---

<sup>217</sup> De manière à approcher les enjeux d'aménagement en contexte montagnard, on pourra cependant se référer à l'excellent travail d'Emmanuel Reynard (Reynard 1999) sur la gestion de l'eau dans les stations touristiques valaisannes de Crans-Montana et de Nendaz.

**Tableau 8.1 : Synthèse des critères de choix des études de cas**

Etudes de cas choisies	Critères ressources				Critères régimes		
	Critère 1 Homogénéité des caractéristiques naturelles de la ressource	Critère 2 Représentativité/exceptionnalité du périmètre	Critère 3 Représentativité des rivalités en fonction des principaux enjeux d'usages de la période historique concernée	Critère 4 Existence de rivalités et de conflits	Critère 5 Pertinence du périmètre par rapport aux transformations des composants fédéraux	Critère 6 Caractéristiques de la structure de la distribution des droits de propriété	Critère 7 Correspondance du périmètre avec les représentations que s'en font les principaux acteurs concernés
Rives du lac de Biemme (étude 1)	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rives de lac</li> </ul>	<p><b>Représentativité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la question des rives des lacs est une question « classique »</li> </ul> <p><b>Exceptionnalité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>le régime de régulation des rives du lac de Biemme est très ancien et plus contraignant que la plupart de ceux des autres lacs suisses</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aménagement et accessibilité publique des rives de lac</li> <li>Exurbanisation &amp; périurbanisation</li> <li>Rives comme zone de confins (aménagement du « reste du territoire communal »)</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aménagement ports &amp; plages</li> <li>Construction d'infrastructures de transports</li> <li>Chemin de rives</li> <li>Résidences secondaires</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <p>AFU et LAT visent notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La protection et l'aménagement des rives de lac</li> <li>La protection des localités et des paysages culturels</li> <li>L'accessibilité des rives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hétérogénéité de la structure de propriété</li> <li>Existence de conflits autour de la privatisation des rives</li> <li>Effets de l'absence de servitudes</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Principaux acteurs partagent la même définition du périmètre des rives du lac.</li> <li>Correspondance avec le périmètre d'intervention du Verein Bielerseeschutz (VBS)</li> </ul>

L'agglomération lausannoise (étude 2)	<p><b>NON</b>, multiplicité des types d'espaces analysés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaces verts proches du centre-ville</li> <li>• Zone de vignoble</li> <li>• Espace rural (et village) périurbain en déclin</li> </ul>	<p><b>Représentativité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lausanne = 5<sup>ème</sup> agglomération de Suisse</li> <li>• prise en compte dans le périmètre de l'espace rural périurbain</li> </ul> <p><b>Exceptionnalité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• caractère tardif du développement urbain en comparaison suisse.</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exurbanisation &amp; périurbanisation</li> <li>• Limitation de l'étalement des banlieues et des périphéries résidentielles</li> <li>• Lutte contre la dispersion du bâti</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement d'un espace vert aux abords du centre-ville</li> <li>• Conflits autour de la délimitation des frontières de la zone urbaine</li> <li>• Protection des zones de vignoble</li> <li>• Limitation du développement des zones de villas</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <p>AFU et LAT visent notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• protéger les espaces verts en régions urbaines et périurbaines</li> <li>• Protéger les localités et les paysages</li> <li>• Protéger les zones de vignobles</li> <li>• réduire les ZAB surdimensionnées</li> <li>• éviter la dispersion du bâti</li> <li>• limiter l'étalement des banlieues et des périphéries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hétérogénéité de la structure de propriété</li> <li>• Importantes modifications de la structure de la propriété dans le cas de l'Hermitage (passage de l'intégralité du domaine en mains publiques)</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reprise du découpage (en couronne) développé dans le plan directeur régional de la CIURL</li> <li>• Pertinence de ce découpage avec les représentations de la « région lausannoise » avec les principaux acteurs rencontrés.</li> </ul>
---------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



<p><b>Le processus de « Rückzoning » du Hueb (étude 3)</b></p>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colline formée de prés et de champs en pente formant un espace d'un seul tenant</li> </ul>	<p><b>Représentativité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Phénomène classique de <i>Rückzoning</i> en zone périurbaine</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction de la taille des ZAB en zone périurbaine</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflit autour de la réalisation d'un grand projet de quartier administratif, commercial et de logement</li> <li>• Déclassement d'une ZAB en zone agricole</li> <li>• Localisation du contingent cantonal des terres d'assolement</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <p>AFU et LAT visent notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire la taille des ZAB</li> <li>• Empêcher l'urbanisation continue entre les localités au travers du maintien de « frontières vertes »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible hétérogénéité de la structure des propriétaires l'essentiel des parcelles étant en mains privées quelques-unes étant mises en affermage</li> <li>• Stabilité de la structure des propriétaires</li> </ul>	<p><b>OUI</b></p> <p>Le périmètre de l'étude reprend celui établi par les principaux acteurs participant au processus de <i>Rückzoning</i>.</p>
----------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dans les sections 8.2, 8.3 et 8.4 qui suivent je présenterai l'essentiel des résultats des trois études de cas, dont l'objectif était de mesurer les effets sur le terrain du dernier changement des composants fédéraux de régime, changement dont le contenu a été décrit dans le chapitre 6 (section 6.4), et dont la dynamique des processus de décision a été décrite dans le chapitre 7. La suite de ce chapitre présente successivement les principaux éléments des 3 études, et ceci sur le modèle suivant :

- Dans un premier temps, je justifie le découpage du périmètre, puis le présente dans ses différentes dimensions géographique, démographique et sociopolitique.
- Je reconstitue ensuite la chronologie générale des événements au niveau aussi bien du périmètre général du cas (y compris les éléments pertinents du contexte cantonal), qu'au niveau des périmètres des différents sous-cas (lorsqu'il y en a). La période historique considérée remonte parfois, pour certains éléments, à une ou plusieurs dizaines d'années avant les changements observés au niveau des composants fédéraux, soit au minimum au début des années 1960.
- Je décris dans un troisième temps les transformations que j'ai observées des composants institutionnels (formels et parfois également informels) cantonaux et locaux (communaux) du régime.
- Je décris les transformations que connaissent les différentes rivalités constitutives des sous-cas sous l'angle : des modifications de la nature et de l'intensité des conflits, du nombre d'acteurs impliqués, de leurs ressources et de leurs stratégies.

## 8.2 LE PERIMETRE DES RIVES DU LAC DE BIENNE

### 8.2.1 Justification du découpage du périmètre

Le choix des rives de lac résulte précisément d'une telle rencontre entre caractéristiques physiques (essentiellement topographiques) de la ressource et périmètre pertinent du déroulement des rivalités. La pertinence de ce choix s'est vue confirmée par l'importance accordée par les acteurs politico-administratifs à la gestion de ce type d'espaces, perçus comme particulièrement sensibles. Le rôle particulier joué par les rives de lac dans la problématique de l'aménagement du territoire en Suisse à cette époque se manifeste au travers : (1) de leur mention spécifique dans l'article 2 (alinéa 1) de l'AFU, ainsi que dans le message du Conseil fédéral accompagnant sa présentation aux Chambres (Conseil fédéral 1972), (2) de la place qu'elles occupent au sein de la littérature aménagiste, comme par exemple, la revue « Raumplanung Schweiz/Aménagement national suisse » éditée durant les années 1970 par le Délégué (fédéral) à l'aménagement du Territoire (DAT) et (3) de la création, par le DAT, d'un groupe de travail spécifique sur cette question (Arbeitsgruppe Seeufer 1975) ayant pour objectif le développement des pratiques aménagistes des cantons et des communes dans ce domaine. Cette attention accordée aux rives des lacs est certainement une conséquence directe de la pression anthropique et foncière s'exerçant sur elles depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, pression accentuée par le fait de la *rareté* de ce type d'espaces. Les rives des lacs sont en effet l'objet d'usages très différents tels que : aménagement de quais et d'espaces publics, débarcadères, plages, piscines, installations portuaires ou de sports nautiques, campings, résidences secondaires, chemins de promenades, espaces protégés (paysages et biotopes proches d'un état naturel, embouchures de rivières, roselières, etc.), installations de captage d'eau potable ou de rejet des eaux usées, installations hydroélectriques, infrastructures de transports publics (rail et route), etc., dont les rivalités entre eux pour l'occupation du sol sont souvent très fortes.

Ce n'est donc pas une surprise de constater que la question de l'aménagement des rives est ancienne. Dans les années 1933-1934 déjà, des associations de protection des rives voyaient le jour sur les bords des lacs de Zürich, de Bienne et de Thoune (Miller 1999 : 91-92). Au début des années 1970, les deux objectifs fondamentaux poursuivis par les autorités fédérales en charge de l'aménagement du territoire sont (Arbeitsgruppe Seeufer 1975) : la mise sous protection des rives naturelles, la lutte contre la privatisation des rives et l'aménagement d'accès publics en nombre suffisant pour permettre de satisfaire les besoins récréatifs de la population. Ainsi, le haut niveau de rivalité entre groupes très hétérogènes, l'ancienneté de la problématique de l'aménagement des rives et la fragilité des équilibres naturels au sein de ce type d'espaces constituent trois arguments décisifs en faveur du choix d'un périmètre de rives de lac. Les rives constituent en effet certainement une forme d'espace socio-topographique potentiellement révélateur des capacités ou des difficultés des nouveaux éléments du régime (AFU, LAT) à promouvoir une gestion durable d'un type d'espaces socialement, économiquement et écologiquement sensible.

Plusieurs arguments ont contribué au choix spécifique des rives du lac de Bienne :

1. Notamment en raison de ses caractéristiques paysagères et naturelles, celui-ci est connu pour constituer une zone de loisirs et de tourisme importante à proximité de trois villes de taille moyenne à grande que sont Neuchâtel, Bienne et Berne. Ses rives font l'objet, de manière croissante depuis au minimum la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, d'une pression anthropique et de rivalités importantes entre différents groupes d'utilisateurs, notamment en ce qui concerne l'accès public aux rives.

2. Les travaux de la première correction des eaux du Jura durant la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, et l'abaissement du niveau des eaux du lac qui en a résulté, ont eu pour conséquence importante le gain de nouveaux terrains sur les rives. La localisation, fréquemment en retrait par rapport aux rives, d'un certain nombre de localités de la rive sud a probablement contribué à un désintérêt des communes pour l'aménagement de ces zones situées aux confins du territoire communal. Le caractère périphérique des rives, ainsi qu'un manque chronique de moyens financiers des communes, ont souvent eu comme conséquences, leur vente à des privés comme terrains à bâtir. Paradoxalement, ce sont précisément ces terrains qui seront plus tard au centre de rivalités importantes, lorsque les questions de protection du paysage et de l'accès public aux rives deviendront centrales.
3. L'ancienneté de la mobilisation aménagiste sur les rives du lac de Biemme - création du *Verein Bielerseeschutz* (ci-après VBS) en réaction précisément à la privatisation des rives au début des années 1930 - garantissait l'existence d'une abondante documentation et de données pour la période de la fin des années 1960, disponibilité qui constitue une condition déterminante pour pouvoir mener à bien une telle étude de cas.
4. La localisation du lac de Biemme, situé presque exclusivement sur le territoire du canton de Berne, à l'exception de quelques kilomètres de rives sur la commune du Landeron (NE), permet de concentrer l'analyse de l'exécution de l'AFU dans le seul canton de Berne<sup>218</sup>, dont la taille et l'importance, tant au niveau de la superficie que de la population, permettent de considérer que l'expérience de mise en œuvre revêt une importance toute particulière en même temps que, dans une certaine mesure, significative à l'échelle de l'ensemble du pays. De plus, comme la lecture du rapport du DAT sur l'exécution de l'AFU dans les cantons le montre (Rotach 1974), le canton de Berne a fait le choix politique d'une exécution cantonale plutôt sévère et très respectueuse de l'arrêté fédéral. Alors qu'une bonne partie des cantons concernés par la question des rives de lacs se voient reprocher l'insuffisance des dispositions protectrices prises en la matière - c'est le cas en particulier des cantons de Fribourg, Glaris, Lucerne, Schwyz, Tessin, Vaud et Valais (Rotach 1974 : 32-42) -, les dispositions bernoises ont été jugées suffisantes par le DAT. Tout semble donc indiquer que le cas des rives du lac de Biemme est représentatif d'un niveau élevé de protection. Cette hypothèse est confirmée par l'observation simultanée des cartes synoptiques de synthèse établies par le DAT (Documents cartographiques I 1973), ainsi que les cartes du plan des zones protégées à titre provisoire concrétisant l'exécution de l'AFU dans le canton de Berne (Documents cartographiques II 1973). Ces cartes montrent que la quasi totalité des rives sont mises sous protection selon les critères du régime fédéral (article 2, alinéa 1 de l'AFU) et que, contrairement à nombre d'autres cantons, Berne renonce, pour ses rives de lacs, à solliciter, en vertu de l'article 3 de l'AFU<sup>219</sup>, une reconnaissance des plans d'aménagement déjà en vigueur. Ce qui signifie que - sur le papier en tout cas, c'est-à-dire sur les cartes - l'arrivée de l'AFU sur les rives du lac de Biemme correspond à un *renforcement significatif des dispositions de protection* par rapport à la situation antérieure, par ailleurs déjà relativement contraignante. Ainsi, la lecture du plan cantonal des zones protégées à titre provisoire (Annexe B.7, Documents cartographiques II 1973) montre qu'environ les 3/4 des rives se trouvent désormais classées en zone protégée de type I (*Schutzgebiet I*), soit en « terrains à bâtir frappés d'une interdiction provisoire de bâtir », zone considérée comme « secteurs de conflits » par les auteurs des plans.

---

<sup>218</sup> La comparaison intercantonale se déroulant au niveau de la comparaison des différentes études de cas.

<sup>219</sup> Cet article est le suivant : « S'ils satisfont aux exigences des articles premier et 2, les plans d'aménagement ayant force obligatoire au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté peuvent être reconnus comme désignant des zones protégées à titre provisoire ».

5. L'arrivée de l'AFU sur ces rives a suscité, comme dans nombre d'autres zones sensibles similaires (Germann 1977, Germann, Roig, Urio, Wemegah 1979, Jagmetti 1973) des réactions importantes (sous la forme avant tout d'oppositions lors de la mise à l'enquête publique des plans) aussi bien de la part des communes, qu'au sein de différents groupes de riverains, notamment des propriétaires de résidences secondaires de week-end ou de vacances<sup>220</sup>.
6. L'importance de la problématique de l'aménagement et de la protection des rives des lacs s'est trouvée une nouvelle fois confirmée par le lancement en 1980 par le parti socialiste bernois d'une initiative populaire exigeant des communes riveraines des lacs et cours d'eau qu'elles établissent un plan directeur de protection des rives (*Uferschutzplan*, ayant force de loi) ayant pour objectifs d'accroître leur protection, ainsi que leur accessibilité publique par l'intermédiaire d'un chemin piétonnier. A la surprise quasi générale, cette initiative sera acceptée par le peuple bernois en 1982 et mènera à la promulgation d'une loi cantonale en la matière<sup>221</sup>.

En conséquence des critères énoncés plus haut, ainsi que des remarques qui précèdent, le *périmètre général* retenu pour cette étude de cas est constitué par *l'ensemble du territoire communal des communes riveraines du lac de Biemme*<sup>222</sup> (cf. pour une représentation cartographique du périmètre figure 8.2).

## 8.2.2 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre<sup>223</sup>

### 8.2.2.1 Description géographique

Les caractéristiques physiques et topographiques des rives du lac ont été très fortement influencées par les interventions massives qu'ont constitué les 2 entreprises de corrections des eaux du Jura. Ces grands travaux avaient pour objectif de lutter contre les inondations, de régulariser les débits des cours d'eau, de protéger les surfaces productives du Seeland régulièrement inondées (notamment la plaine agricole du *Grosses Moos*), voire, dans certains cas, de conquérir de nouvelles surfaces cultivables. En effet, avant ces travaux de correction, les inondations étaient fréquentes dans la région allant du lac de Neuchâtel à Soleure. A la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, les chroniques signalent des inondations telles que toute la plaine du Seeland se trouve régulièrement sous l'eau au printemps (période de la fonte des neiges) et que les trois lacs de Neuchâtel, Biemme et Morat n'en forment souvent plus qu'un seul (Früh 1930-1945, Band I :485).

Comme le montre la figure 8.1 ci-dessous tirée de Winistörfer (1990 :69), la *première correction*, la plus importante, qui se déroula entre 1868 et 1878, a consisté en trois grandes opérations (Gutersohn 1968 :190-191) :

<sup>220</sup> On peut déjà ici faire remarquer que ce critère de la conflictualité s'est révélé, dans un deuxième temps de la recherche, un peu trompeur, dans la mesure où la plupart des oppositions ont été réglées (pour des raisons qui seront expliquées plus loin) très rapidement et relativement facilement. Ceci ne remet cependant pas en cause la pertinence du choix du périmètre, mais a incité à développer une vision plus complexe et subtile des enjeux de la situation.

<sup>221</sup> Loi sur les rives des lacs et des rivières du 6 juin 1982, Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne **1982** 212

<sup>222</sup> Dans la mesure où, hormis la seule commune du Landeron, située dans le canton de Neuchâtel, toutes les autres communes sont situées dans le canton de Berne, nous nous sommes permis d'exclure celle-ci de manière à ne prendre en compte la problématique de l'exécution cantonale de l'AFU que dans le seul canton de Berne.

<sup>223</sup> Pour une représentation cartographique du périmètre général, voir carte section 8.2.3

1. Maîtriser un certain nombre de cours d'eau en les canalisant : la Broye entre les lacs de Morat et de Neuchâtel, la Thielle entre les lacs de Neuchâtel et de Biemme, ainsi qu'en aval entre le lac de Biemme et l'Aar. Cette correction massive s'est accompagnée de la mise en place d'un important réseau de canaux de drainage ayant pour objectif d'assécher les terres situées entre les trois lacs.
2. Dévier l'Aar de son ancien lit, à la dénivellation trop faible, pour le faire transiter, par le moyen de canaux larges et rectilignes, à travers le lac de Biemme. Cette déviation a permis de faciliter et d'accélérer l'écoulement des eaux du fleuve et donc de limiter significativement les risques de débordement. Elle a nécessité la construction de deux canaux : le canal de Hagneck dont l'embouchure se situe à peu près au milieu de la rive droite du lac au Sud de Täuffelen, et le canal de Nidau-Büren reliant le lac, à partir du sud de la ville de Biemme, à l'ancien lit de la rivière dans la région de Büren où les eaux déviées lui sont restituées.
3. Accroître la capacité d'écoulement des eaux à la sortie du lac à travers le percement du canal entre Nidau et Büren en remplacement du cours tortueux de la Thielle (Zihl).

Cette première correction, importante, de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle a de fait transformé le système hydrographique formé par les trois lacs de Neuchâtel, Morat et Biemme en un vaste *bassin semi-artificiel d'accumulation et de régulation* de l'ensemble des eaux provenant des bassins versants de l'Aar (lacs de Thoune et de Brienz et, au-delà, de l'ensemble du bassin versant de l'Oberland bernois) et de la Thielle (en provenance du Jura Vaudois et de la plaine de l'Orbe).

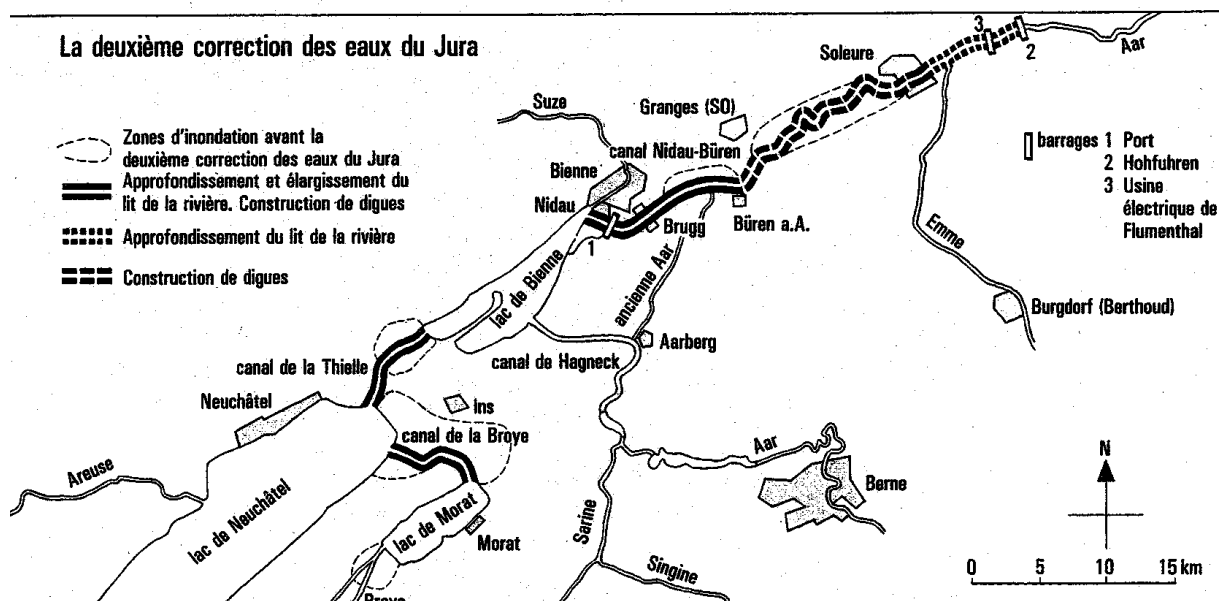
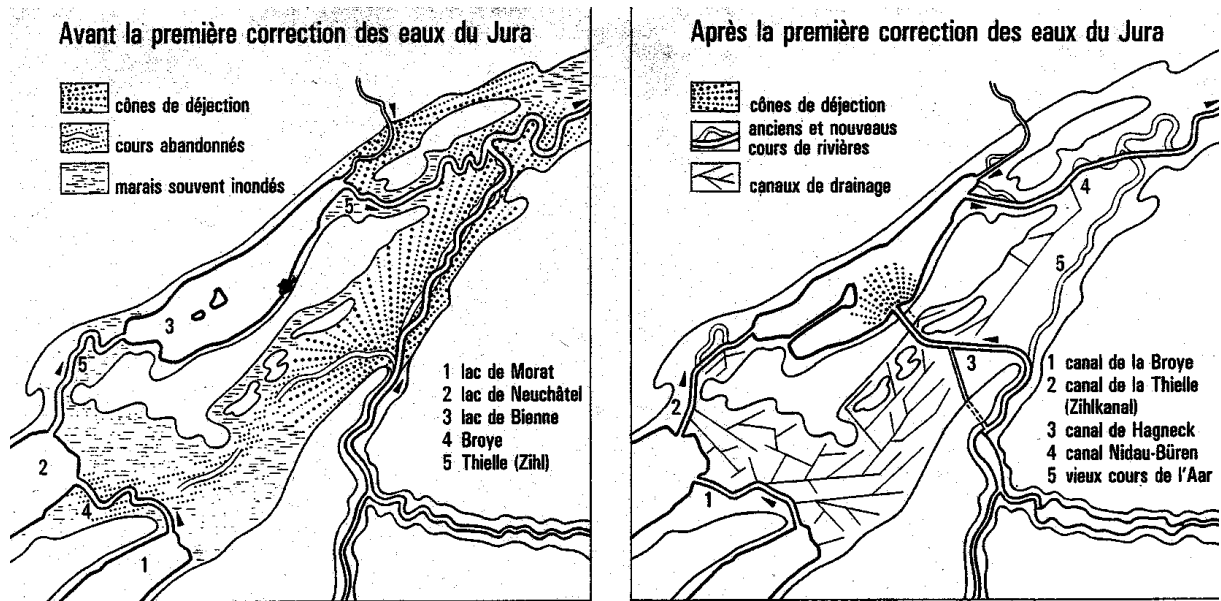
La principale conséquence de cette première correction aura été d'abaisser le niveau du lac de Biemme d'environ 2,5 mètres, réduisant sa surface de 3,3 km<sup>2</sup>. Cet abaissement des eaux a encore eu pour effets de transformer l'île St-Pierre en presqu'île et de déplacer la rive proprement dite de plusieurs dizaines de mètres selon les endroits. Ainsi, sur la rive droite, notamment entre Vinelz et Lüscherz, ce sont entre 50 et 150 mètres de nouvelles terres qui ont été gagnées sur le lac (Maeder 1987 :197)<sup>224</sup>.

Les communes, à qui il revenait d'entretenir ces rives, ont été le plus souvent embarrassées par ce « cadeau », dans la mesure où ces terres, exclusivement sablonneuses, non seulement étaient impropres à une quelconque mise en culture, mais nécessitaient de plus d'importants travaux d'entretien et de stabilisation des rives. Une partie de ces travaux a été financée par le canton de Berne et la Confédération, notamment au travers de la construction d'un mur de soutènement de la rive. Le reste l'a été par la vente à des privés d'une bonne partie des 277.6 km<sup>2</sup> de terres nouvelles, ainsi que par la plus-value résultant du drainage de 137 km<sup>2</sup> de terrains destinés essentiellement à l'agriculture (Früh 1930-1945, Band I :486). Mais tous les problèmes ne furent pas résolus suite à ces grands travaux de correction. L'assèchement du sol a provoqué par endroits son affaissement sur une profondeur allant de 60 centimètres à 1 mètre, mettant à mal les infrastructures telles que routes, ponts ou encore canaux de drainage. Cet affaissement a par la suite rapproché à nouveau la surface du sol des flux hydriques du sous-sol, proximité qui a débouché sur de nouvelles inondations dans les années 1940 et 1950 (notamment en 1955), rendant nécessaire la réalisation de nouveaux travaux de correction des eaux.

---

<sup>224</sup> On remarquera que, en raison de la différence de déclivité entre la rive gauche (forte déclivité) et la rive droite (faible déclivité), la superficie de terres nouvelles ayant émergé n'était évidemment pas équivalente.

Figure 8.1 : Les deux corrections des eaux du Jura (1868-1878 et 1962 et 1973)



Une *seconde correction* a donc lieu entre 1962 et 1973. Elle a consisté à élargir et approfondir les canaux existants et à construire des digues et quelques barrages, de manière à protéger les dernières zones encore inondables dans les régions du canal de la Broye et du canal de la Thielle. Elle avait également pour objectif de réduire de moitié les importantes fluctuations du niveau des trois lacs (entre 3 mètres et 3,5 mètres à cette époque encore), ainsi que d'abaisser le niveau du lac de 1 mètre supplémentaire (Aerni 1980 :322-325 ; Bär 1971 :155-159 ; Gutersohn 1968 :192-193). Actuellement, les rives du lac de Biemme représentent une bande de

terre d'une longueur d'environ une cinquantaine de kilomètres (Arbeitsgruppe Seeufer 1975 :10)<sup>225</sup>.

Le paysage général ainsi que les sols de cette région du Seeland, comprenant le territoire situé entre les trois lacs de Neuchâtel, Morat et Bienne, ont été, comme une bonne partie du Moyen-Pays helvétique, fortement façonnés par la période glaciaire et post-glaciaire, la formation de ces lacs au pied de la chaîne du Jura résultant du retrait glaciaire et des écoulements qui l'ont accompagné. Les rives sont caractérisées par la présence de trois types de sols différents. Alors que les extrémités Sud-ouest (embouchure du canal de la Thielle) et nord-est (sortie des eaux du lac par le canal de Nidau-Büren) sont composées de gravats alluviaux et fluvio-glaciaires, les rives gauche et droite sont elles composées de roches relativement friables (rive gauche) et de sable (rive droite). Finalement, l'île St-Pierre est composée de molasse (Früh 1930-1945, Band I :450).

Les rives du lac sont topographiquement très différentes, différences qui ont mené à des usages du sol également très contrastés (Früh 1930-1945, Band III :244-245). La *rive droite* est généralement plate, par endroits légèrement collineuse (notamment entre Vinelz, Lüscherz et l'embouchure du canal de Hagneck). Notamment du fait du retrait des eaux il y a un peu plus d'un siècle, la forêt ne touche que rarement la rive proprement dite laissant le plus souvent une bande de terre libre jusqu'à l'eau. Les sept villages de Vinelz, Lüscherz, Hagneck, Täufelen, Mörigen, Sutz-Lattrigen et Ipsach, qui sont généralement de plus grande taille que leurs vis-à-vis de la rive gauche, sont situés en retrait de la rive et sont historiquement à vocation avant tout agricole et surtout arboricole (présence de nombreux vergers). Cette rive droite est encore caractérisée par l'arrivée du canal de Hagneck. Cette embouchure *artificielle* a créé avec le temps un petit cône de déjection. Ses abords constituent une réserve ornithologique et botanique depuis 1954. Outre cet espace naturel protégé, cette rive est caractérisée par la présence de zones de roseaux, de forêts, de prairies, ainsi que par des zones de maisons de vacances parfois transformées au fil du temps en résidences principales.

La *rive gauche* connaît une topographie très différente. Constituant les contreforts de la « montagne de Diesse » (en réalité un haut-plateau), dont le rebord inférieur domine les eaux du lac de 300 à 350 mètres selon les endroits, les pentes constitutives de cette rive peuvent être divisées en trois zones bien distinctes. Au bord du lac, outre le bourg de La Neuveville, cinq villages (vignerons) de petite taille (Ligerz, Twann, Tüscherz, Alfermée, Vingelz) se sont développés le long de la route historique longeant les rives. Au-dessus, on trouve un second étage constitué par les vignes en terrasses, dont la largeur varie entre une centaine de mètres et un demi kilomètre. Le troisième étage est lui constitué de forêts recouvrant le reste du relief jusqu'au bord du plateau de la montagne de Diesse.

La *rive sud ouest*, entre Vinelz et Erlach, ainsi qu'entre Erlach et Le Landeron, se trouve à l'extrémité de deux plaines agricoles dont la seconde, traversée par le canal de la Thielle, était fortement marécageuse avant les deux corrections. Tout autour du lac, se sont développées cinq villes ou bourgs fortifiés que sont Bienne, Nidau, La Neuveville, Le Landeron et Erlach. Le lac de Bienne se distingue probablement par le fait que ses rives sont sensiblement moins construites que nombre d'autres lacs du pays (Léman, Zürich, Lugano, voire la rive gauche du lac de Neuchâtel). Il n'existe ainsi sur ses rives, à part l'agglomération de Bienne-Nidau, pas d'autres implantations de type urbain. Trois localités sont cependant à mentionner en raison de leur taille intermédiaire et de l'importance des aménagements publics de leurs rives : Le Landeron, La Neuveville et Erlach.

---

<sup>225</sup> Le lac lui-même a une longueur d'environ 13 ou 14 km pour une largeur maximale de 4 à 4,5 km. Sa superficie actuelle (durant la deuxième partie du XX<sup>ème</sup> siècle) est d'environ 39,5 km<sup>2</sup> (Annuaire statistique de la Suisse 2001 :132). Sa surface se situe à une altitude de 429 mètres. Sa profondeur maximale est de 75 mètres et sa profondeur moyenne de 28,5 mètres, ce qui en fait un lac d'une taille et d'une profondeur moyenne à l'échelle du pays (Früh 1930-1945, Band I :413).



### 8.2.2.2 Description démographique, socio-économique et -politique du périmètre de la ressource

Les communes riveraines bernoises sont au nombre de 15 et se répartissent dans 4 districts de la manière suivante :

- District de La Neuveville : la commune de La Neuveville ;
- District d'Erlach : les communes de Gals, Erlach, Vinelz, Lüscherz ;
- District de Nidau : les communes de Hagneck, Täuffelen, Mörigen, Sutz-Lattrigen, Ipsach, Nidau, Tüscherz-Alfermée, Twann, Ligerz ;
- District de Bienne : la commune de Bienne.

A l'exception de la commune de la Neuveville et, dans une certaine mesure, de Bienne (environ 40% de francophones), les communes du périmètre sont en très large majorité germanophones.

Le tableau (Annexe B.1), qui rassemble quelques données morphologiques sur *l'évolution de la population et de la construction de logements* entre 1960 et 1990 dans les 15 communes, permet de mettre en lumière quelques aspects importants de l'évolution démographiques au sein du périmètre.

Les 15 communes comptent, pour la période considérée, une population totale oscillant entre 75'000 et 85'000 habitants. Il existe, entre les années 1960 et 1990, des phénomènes de variation de cette population d'une ampleur non négligeable. Si la décennie des années 1960 connaît une augmentation générale de la population de +14.7%, la décennie suivante connaît, notamment en raison de la crise industrielle et horlogère qui frappe durement la région biennoise (Stähli 1980 :298-302), une chute tout aussi spectaculaire (-12.5%). Les années 1980 sont caractérisées par une stabilisation de la population (-1.5%). Ce qui a pour conséquence que *le nombre d'habitants est quasiment le même en 1990 qu'en 1960*.

Ces variations démographiques ne sont pas uniformes pour l'ensemble du périmètre. On peut repérer les tendances suivantes :

- Les communes urbaines et les bourgs croissent fortement durant les années 1960 et décroissent durant les années 1970 et 1980. C'est le cas de Bienne, La Neuveville et, dans une moindre mesure de Nidau et d'Erlach.
- Les communes périurbaines plutôt riches et résidentielles de la rive droite ont conservé durant toute la période une courbe démographique (parfois fortement) ascendante. C'est le cas d'Ipsach, Sutz-Lattrigen, Mörigen, Täuffelen et de Hagneck.
- Les communes (viticoles) de la rive gauche ont tendance à perdre des habitants durant les années 1960 et 1970 et à en regagner légèrement durant les années 1980. C'est le cas de Ligerz et de Twann, mais pas de Tüscherz.
- Les communes agricoles de la rive droite ont une courbe décroissante au début de la période et croissante à la fin. C'est le cas de Vinelz et de Lüscherz.

Il est intéressant de constater l'existence d'un phénomène d'inversion quasi-systématique entre la logique dominante des années 1960 et celle des décennies suivantes 1970 et 1980. Ainsi, les communes en forte croissance durant les années 1960, communes qui sont également les plus importantes démographiquement puisqu'il s'agit de La Neuveville, Bienne, Nidau et Erlach, ont tendance à perdre brutalement des habitants, parfois dans des proportions importantes<sup>226</sup>. La seule exception étant ici Ipsach qui connaît une poursuite du rythme de son développement démographique. A l'opposé, les petites communes que sont Ligerz, Twann,

---

<sup>226</sup> Neuveville, passage de +21.8% (années 1960) à -10.16% (années 1970); Bienne de +8.64% à -16.38% (ce qui revient à une perte de plus de 10'000 habitants sur un total d'environ 60'000, soit 1/6 en 10 ans) ; Nidau de +82% à -0.4% ; Erlach de +22.61% à -7.6%.

Vinelz ou Lüscherz, dont le bilan est déficitaire durant les années 1960, voient la tendance s'inverser dans les années 1970, inversion qui se confirme durant les années 1980.

L'image qui se dégage ici de cette tendance à l'inversion des dynamiques démographiques entre le centre urbain biennois et ses différentes périphéries, soit les communes périurbaines dans un premier temps (années 1970), puis les communes rurales plus éloignées dans un second temps (années 1980), est conforme au phénomène, observable dans l'ensemble du pays, d'« exurbanisation », c'est-à-dire de l'établissement en périphérie et en zone rurale de certaines catégories d'habitants (familles des classes moyennes et supérieures) débouchant sur une forme d'« urbanisation des campagnes »<sup>227</sup>.

On retrouve ces différences de trajectoires locales à travers la consultation des données *socio-économiques*, telles que la structure d'âge, la taille et le revenu des ménages, la distribution spatiale des places de travail, ou encore les flux de pendulaires (Berz 1994 ; Atlas de la Suisse interactif 2000). On peut ainsi, très schématiquement, distinguer quatre catégories de communes selon la typologie développée par Joye et alii (Joye, Schuler, Nef, Bassand 1988) et reprise par l'Office fédéral de la statistique (Atlas de la Suisse interactif 2000), catégorisation confirmée par Berz (1994) :

1. *L'agglomération urbaine de Bienne* comprenant les communes de Bienne, Nidau et Ipsach. Cet espace comprend aussi bien le centre urbain de taille moyenne qu'est la ville de Bienne, que les communes limitrophes, qui forment progressivement une agglomération relativement homogène suite au développement industriel du centre en forte croissance depuis les années 1960. Il est intéressant de constater que la frontière entre périmètres urbain et périurbain au sein de cette agglomération se déplace dans le temps (entre les années 1970 et 1980), de la frontière Nidau-Bienne vers la frontière Nidau-Ipsach<sup>228</sup>.
2. *Les communes périurbaines*, souvent riches, de Tüscherz-Alfermée, Sutz-Lattrigen, Möri-gen et Hagneck. Ces communes, situées plus loin du centre que les précédentes, voient également leur développement dépendre de l'agglomération biennoise, dans la mesure où elles accueillent une nouvelle population de résidents composée plutôt de cadres du tertiaire (et de leur famille)<sup>229</sup>. Ces communes produisent un grand nombre de pendulaires.
3. *Les petites bourgades* abritant des activités industrielles et tertiaires que sont La Neuveville, Erlach et Täuffelen. Ces localités, souvent historiquement des bourgs fortifiés, ont depuis longtemps servi de centres locaux de rencontre entre le monde agricole (ou viticole) et les activités de commerce, fonctions qu'elles ont partiellement réussi à conserver en dépit du développement des centres urbains proches (Neuchâtel et Bienne). Leur importance régionale se manifeste souvent par le fait qu'elles abritent la Préfecture<sup>230</sup>.
4. *Les villages agricoles mixtes*, accueillant également des activités tertiaires et touristiques (ou de loisirs) que sont Ligerz, Twann, Lüscherz, Vinelz. Ces villages, qui demeurent, pour l'instant encore, à dominante agricole ou viticole, ont cependant vu se développer un certain nombre d'autres activités suite au retrait de l'agriculture durant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Ils accueillent souvent aujourd'hui des infrastructures servant au délassement des populations urbaines, ainsi que de lieu de résidence (principale ou secondaire)

---

<sup>227</sup> Tout juste pourrait-on se demander si ce phénomène n'est pas un petit peu plus tardif dans le cas de la région biennoise en comparaison avec les grandes villes du pays (Zürich, Bâle, Berne, Genève ou Lausanne).

<sup>228</sup> Le bilan des pendulaires, qui devient positif à Nidau durant les années 1980 témoigne très bien de ce phénomène.

<sup>229</sup> Il est frappant de constater l'inscription spatiale des différences de structure d'âge au sein des communes entre la rive gauche, comprenant une forte proportion de population au-dessus de 65 ans et la rive droite comprenant une forte proportion de jeunes et d'enfants au dessous de 20 ans (Berz 1994).

<sup>230</sup> Ce n'est toutefois pas le cas de Täuffelen.

pour les retraités. Ces villages ne produisent qu'un très faible nombre de pendulaires (Berz, Burkhalter, Hartmann 1980 :368 ; Berz 1994).

Les données concernant l'évolution sur 30 ans de la construction des logements dans ces communes (Annexe B.1) montrent que l'on construit *deux fois moins* de logements dans la décennie des années 1970 que durant les années 1960 et encore *un tiers de moins* durant les années 1980. Ceci alors même que la baisse de la population n'est que de -11.15% et respectivement -1.48% durant ces deux dernières périodes.

Même s'il n'est pas directement dans les ambitions de cette étude d'expliquer cet apparent paradoxe<sup>231</sup>, la construction de logements ne constituant pas une rivalité touchant particulièrement aux rives du lac, on peut ici cependant, sur la base des documents consultés, brièvement mentionner trois explications probables de ce phénomène :

1. La *baisse de la population* a certainement eu un impact sur le marché de la construction dans la mesure où l'on s'attendait généralement au phénomène exactement inverse, suite aux pronostics nationaux largement surévalués des années 1950-1960 en matière de développement démographique.
2. La *mise en places de mesures contraignantes d'aménagement du territoire* à partir du début des années 1970 (loi cantonale sur les constructions, Loi fédérale sur la protection des eaux, AFU, LAT) et le « gel » de nombreuses zones à bâtir, durant une période plus longue que prévue (9 ans à la place des 3 ans initialement prévus)<sup>232</sup>, par le régime d'urgence de l'AFU, ont rendu la construction largement moins aisée qu'auparavant.
3. La *crise pétrolière de 1973* et la *récession* qui frappe l'industrie (notamment horlogère) et l'économie biennoises (Stähli 1980) a certainement contribué à freiner fortement les investissements dans un secteur de la construction par ailleurs en état de « surchauffe » depuis un certain temps déjà, mettant ainsi en difficulté de nombreuses entreprises de construction qui se sont retrouvées à court de liquidités et en possession de chantiers et d'objets immobiliers brusquement largement surévalués<sup>233</sup>.

D'un point de vue *sociopolitique*, on peut mentionner le fait que les communes urbaines sont majoritairement socialistes (c'est le cas de Bienne), alors que les petits bourgs sont souvent en mains radicales et les communes agricoles en mains UDC (à l'exception de Twann qui a souvent eu un Président de commune socialiste). Tout se passe cependant comme si - les entretiens avec les différents acteurs de cette époque semblent en tout cas le suggérer (entretiens Rohner, Bentz, Oechlin, Iseli, Schneeberger) - la signification politique de l'appartenance partisane des membres de l'exécutif et du législatif dans les communes entretenait une relation inversement proportionnelle à la taille de celles-ci : plus une commune est petite, moins la logique des clivages politiques semble structurer les rapports de force au sein de l'espace politique communal ; inversement, plus la commune est importante, plus la logique des appartenances partisans influe sur les comportements et les stratégies des acteurs collectifs comme individuels. Le cas de la ville de Bienne, en mains socialistes, est souvent cité comme exemple de tentatives répétées du maire de la ville de l'époque d'activer les réseaux socialistes afin d'obtenir certains privilèges, pour ne pas dire des passe-droits, en matière d'aménagement du territoire, auprès de la Direction (cantonale) des Travaux publics, également en mains socialistes.

---

<sup>231</sup> Sur les rivalités autour des zones à bâtir et la problématique de la construction de logements on consultera les deux autres études de cas à paraître (Nahrath 2002b ; Wenger 2003).

<sup>232</sup> La validité des zones protégées AFU sera prolongée dans le canton de Berne jusqu'à la fin de 1981.

<sup>233</sup> Les faillites retentissantes de certaines grandes entreprises générales d'envergure nationale, telles que Göhner AG et Horta, datent précisément de cette période (entretien Bentz).

Les résultats des différentes votations concernant les questions d'aménagement du territoire durant la période considérée (Annexe B.3) montrent une certaine régularité dans l'opposition entre les communes de l'agglomération biennoise qui sont favorables aux régulations en la matière, et les communes les plus rurales telles que Lüscherz et Vinelz, voire dans certains cas Gals (votation LAT 1976), le plus souvent opposées aux dispositions aménagistes. La dégradation, durant la décennie 1970, des opinions favorables des habitants des communes de Twann, de Ligerz et, dans une moindre mesure de Tüscherz, à l'égard des questions d'aménagement du territoire peut probablement s'expliquer par les conflits qui ont émergé dans ces communes autour des grands travaux de construction de la N5 et du doublement de la voie CFF. Une chose apparaît encore clairement, à savoir les effets négatifs de l'exécution de l'AFU sur la votation du 13 juin 1976 concernant la LAT. En effet, alors que, aussi bien les articles constitutionnels de 1969, que la loi sur les constructions de 1970, sont acceptés partout (à l'exception du refus de la loi sur les constructions dans la commune de Lüscherz), la LAT 1976 est refusée dans l'ensemble des communes (parfois dans de très fortes proportions), à l'exception de celles de Bienne et de Nidau. Ces quelques tendances sont toutefois à relativiser au vu du faible taux de participation, entre 20 et 40%, que suscitent ces scrutins<sup>234</sup>, ce qui semble indiquer avant tout un surprenant désintérêt des électeurs (bernois) pour ces questions.

### **8.2.3 Tableau général des B&S pour l'ensemble de la période (1969-1985) et choix des sous-cas**

Il n'est pas question dans cette étude d'analyser de manière exhaustive l'ensemble des rivalités entre usages du sol sur un périmètre aussi grand que celui qui a été retenu ici. Il s'agit donc de focaliser sur les rivalités les plus pertinentes en fonction de la problématique de l'étude. Leur identification est le résultat de deux opérations : (1) le répertoriage de l'ensemble des usages différents du sol, ainsi que leurs localisations et (2) la recherche de rivalités - voire si possible de conflits - significatifs et clairement localisés.

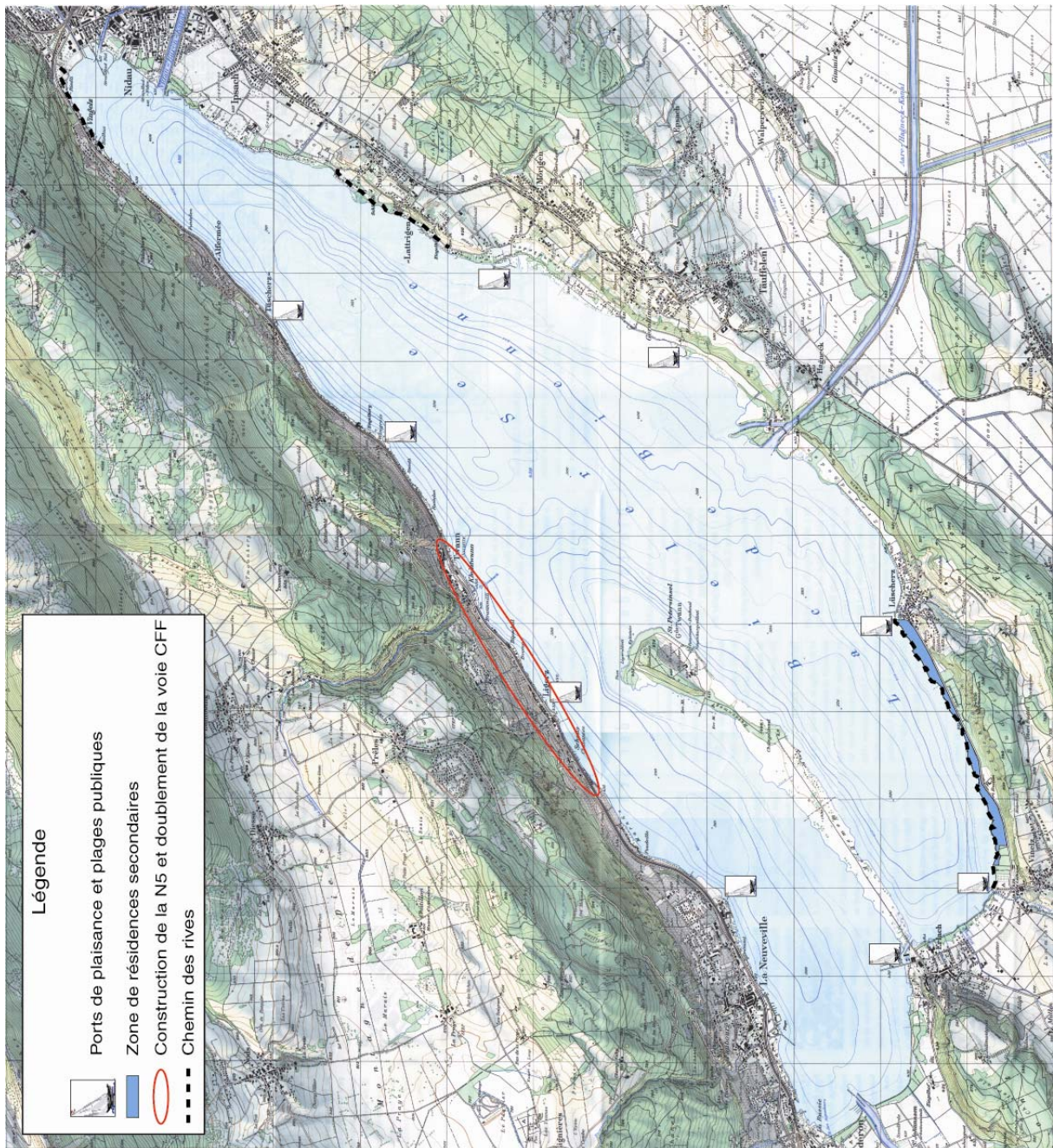
Ainsi, le tableau (Annexe B.4) qui répertorie de la manière la plus exhaustive possible l'ensemble des B&S dérivés de la ressource, ainsi que les rivalités implicites (potentielles) et explicites (avérées) dans le périmètre considéré, a permis d'identifier *les rivalités explicites les plus pertinentes* entre usagers d'un même - ou de différents - B&S de la ressource<sup>235</sup>. Ces rivalités, qui constitueront les différents « sous-cas » qui seront analysés dans la suite de l'étude, concernent essentiellement les *installations et les pratiques touristiques, de loisirs et de villégiature*, de même que la construction *d'infrastructures de transports*.

---

<sup>234</sup> L'exception de la votation du 7 juin 1970 sur la loi cantonale sur les constructions s'explique par le fait qu'elle coïncidait avec la votation concernant l'une des initiatives Schwarzenbach sur la limitation drastique du nombre d'étrangers en Suisse.

<sup>235</sup> Par « rivalités pertinentes », il faut entendre des phénomènes de rivalités suffisamment objectivables et révélateurs des relations entre les différents acteurs pertinents (propriétaires, appropriateurs, utilisateurs finaux) du système de la ressource, pour qu'ils permettent d'observer le plus clairement possible les (absences d') effets du changement de régime sur les pratiques d'usages effectives de la ressource.

**Figure 8.2 : Le périmètre général des rives du lac de Biemme et la localisation des quatre sous-cas**



Les entretiens, les travaux d’histoire locale (publiés ou ronéotypés) (Amrein 1987, cadres 1983, Schöchlin 1968, Regionalplanungsguppen Erlach, Biel-Seeland, Plateau de Diesse, 1971), de même que la lecture de l’ensemble des rapports annuels du VBS entre 1967 et 1985 ont permis de repérer clairement *quatre sous-cas*, plus ou moins conflictuels, s’articulant chacun autour d’une forme spécifique d’usage du sol :

1. La *construction de ports de plaisance* et l’aménagement d’espaces de détente et de plages publiques. Ce sous-cas concerne l’une des formes plus particulière que prend la rivalité entre intérêts privés et publics pour l’accès aux rives du lac. L’enjeu porte ici sur la construction d’infrastructures de loisirs et de tourisme et illustre la nécessité dans laquelle se trouvent les promoteurs de l’intérêt public d’acheter des parcelles de rives de manière à

pouvoir garantir l'accessibilité publique des rives. Ce sous-cas montre également le lien étroit existant entre rivalités pour l'accès aux rives et rivalités pour l'accès aux eaux publiques. En particulier, il permet de montrer la profonde interdépendance existant entre la planification de l'aménagement des rives (ressource sol) et la planification des usages des eaux de surface du lac (ressource eau). Ce sous-cas permet encore de voir comment des synergies entre différents usages des rives (ports de plaisance, plages et espaces de détente publics, chemin piétonnier le long de la rive, infrastructures de service public, hôtel-restaurant, etc.) sont susceptibles d'émerger, synergies permettant en fin de compte une gestion plus coordonnée et moins conflictuelle entre usages hétérogènes du sol.

2. La construction et la fréquentation des *résidences secondaires* situées sur les rives. Il existe en effet une forte rivalité entre d'un côté les propriétaires de résidences secondaires (*Ferienhäuser*) qui entendent jouir en toute tranquillité de leur propriété et de l'autre, les non propriétaires, c'est-à-dire le reste de la population (villageois, touristes, promeneurs, baigneurs, etc.) qui aimeraient accéder le plus librement possible aux eaux (publiques) du lac, ou encore se promener le long de la rive, sans voir leur cheminement sans cesse interrompu par des parcelles privées, parfois clôturées. Il existe également une rivalité avec l'Etat (cantonal) qui se voit partiellement empêché d'accéder à sa propriété que sont les eaux du lac.
3. L'aménagement de la rive gauche à l'occasion des travaux *d'élargissement de la RN5* et du doublement de la *voie CFF Neuchâtel – Bienne*. Il existe une forte rivalité pour l'occupation de l'espace sur cette rive très exiguë, rivalité mettant en concurrence les maîtres d'œuvre de l'élargissement de la route nationale N5 (Confédération et canton de Berne), ceux du doublement de la voie CFF, les autorités communales des villages traversés, ainsi que les propriétaires (souvent des vigneron) des parcelles situées sur cette mince bande de terre formant la rive à cet endroit. Les conflits ont essentiellement porté sur la délimitation des tracés de la route et du chemin de fer, tracés qui avaient la plupart du temps pour conséquence de créer une coupure entre le village et la rive, coupure impliquant des difficultés pour accéder au lac. La construction de ces deux infrastructures a par ailleurs nécessité des procédures de remembrements parcellaires (obligatoires), ainsi que, dans certains cas, des procédures d'expropriation et de destruction de parcelles de vignoble, ou encore de l'hôtel-restaurant Engelberg à Wingreis.
4. La construction d'un *chemin pédestre* le long des rives du lac. Outre la rivalité déjà signalée avec les propriétaires de résidences secondaires, la construction de ce chemin, dont l'ambition est de permettre aux promeneurs de faire le tour complet du lac, s'est trouvée partiellement entravée par la nécessité de s'adapter aux exigences résultant de la mise sous protection de certaines portions de rives, ainsi que par la rareté de l'espace suite aux élargissements de la route et du rail sur la rive gauche. L'intérêt de ce sous-cas réside également dans la mise en lumière de la question des servitudes et des droits de passage sur les rives, de même que dans l'observation qu'elle permet des effets du changement de régime sur la régulation de l'accès aux rives à travers le transfert de la tâche de la réalisation du chemin d'un acteur parapublic, soit la société pour la protection des rives du lac de Bienne (VBS), aux communes, suite à l'entrée en vigueur d'une loi cantonale sur la protection des rives au début des années 1980.

Comme on peut facilement le voir, ces différents sous-cas ne sont pas totalement indépendants les uns des autres, dans la mesure où ils se recoupent partiellement lorsqu'ils se rencontrent spatialement, *interdépendance qui constitue une confirmation de la pertinence du découpage du périmètre*. Ainsi, la construction du chemin pédestre sur les rives se trouve aussi bien influencée (négativement) à chaque fois que le chemin se heurte aux zones de résidences secondaires, que (positivement) lorsque celui-ci peut profiter des travaux d'aménagements

des infrastructures de transports sur la rive gauche. Il en va de même en ce qui concerne la construction des ports de plaisance et des plages publiques, qui ont parfois profité des travaux de la N5 et des CFF. Il existe également une dynamique de coopération entre la construction de ces infrastructures portuaires et la construction du chemin. Finalement, on remarquera encore que deux de ces sous-cas sont des rivalités *d'implantation* (sous-cas 1 et 2), alors que les deux autres (sous-cas 3 et 4) sont des rivalités de *cheminement*. Une partie importante de l'étude focalisera son attention sur ces quatre sous-cas.

#### 8.2.4 Chronologie générale du cas et des sous-cas

Outre les deux corrections des eaux du Jura (1868-1878 et 1962-1973), d'autres éléments historiques nécessitent d'être brièvement présentés dans la mesure où ils ont eu des répercussions importantes sur la dynamique des événements durant la période qui nous intéresse ici.

A cet égard, la période 1920-1935 joue un rôle déterminant pour la suite de l'histoire de l'aménagement des rives du lac de Biemme. C'est en effet à partir du début des années 1920 que certaines communes riveraines<sup>236</sup>, désireuses de se soustraire aux charges financières que représentent l'aménagement et l'entretien des nouvelles rives héritées de la première correction, décident de vendre, à des prix souvent dérisoires<sup>237</sup>, ces rives sous forme de parcelles constructibles à des privés désireux de construire des petits maisons/chalets de vacances installés directement au bord de l'eau (Bourquin 1983 ; Schöchlin 1968)<sup>238</sup>.

Cette privatisation des rives du lac provoque à la fin des années 1920 d'importantes réactions, notamment au sein du Parlement cantonal, dont certains députés sollicitent une intervention législative. En l'absence de toute possibilité de jouer sur la présence de servitudes sur la rive, et devant le peu d'empressement, voire carrément l'hostilité, des communes à envisager des procédures d'expropriation, pour lesquelles elles n'ont de toute manière pas les moyens, l'intervention du canton va se concentrer sur la planification des usages du sol, la limitation des constructions et la protection des paysages des rives. Deux architectes sont mandatés pour réaliser les plans d'alignement, les plans de zone, ainsi que les règlements de construction pour chacune des communes riveraines. Sur proposition du Directeur cantonal des constructions (Baudirektor Walter Bösiger), est fondée, le 1<sup>er</sup> juillet 1933, la Société pour la protection des rives du lac de Biemme (*Verein Bielerseeschutz*, ci-après VBS), chargée d'une part, de la surveillance de la bonne application de ces différents plans et règlements communaux et d'autre part, de la protection des paysages des rives du lac, ainsi que de l'aménagement d'accès publics sur les rives<sup>239</sup>. Pour mener sa tâche à bien, le VBS dispose de trois modalités d'intervention principales que sont : le conseil et l'expertise en matière de construction<sup>240</sup>, le recours à l'instrument des oppositions et l'achat de terrains. Devant la difficulté de trouver des fonds publics en ces temps de crises (années 1930), il est décidé de trouver l'argent nécessaire

---

<sup>236</sup> Les cas les plus significatifs sont Sutz-Lattrigen, Lücherz et Vinelz.

<sup>237</sup> Kurt Rohner (entretien Rohner) parle de 0.20 CHF/m<sup>2</sup>.

<sup>238</sup> A Vinelz, la première maison a été construite en 1927. Jusqu'en 1939, ce sont 40 résidences qui sont construites. En 1970, ce sont près d'une centaine de maisons qui ont été érigées sur cette portion de rive entre Vinelz et Lüscherz (Schattenwil).

<sup>239</sup> Les objectifs de planification poursuivis par le VBS, tels qu'ils résultent des documents élaborés entre 1932 et 1934 sont les suivants : (1) construction d'un chemin le long de l'ensemble des rives du lac de Biemme, (2) aménagement de plages et d'espaces de délasserment et de loisirs sur les rives du lac, (3) rénovation et construction d'infrastructures portuaires, (4) mise sous protection de la zone du vignoble, (5) réglementation de l'alignement des constructions, (6) réglementation du nombre d'étages et des caractéristiques esthétiques des résidences secondaires, (7) zones d'interdiction de construire entre l'eau et les habitations sur la rive nord, (8) protection des points de vue sur le lac, (9) création de réserves naturelles pour les zones de roseaux et les forêts alluviales.

<sup>240</sup> Entre 1933 et 1967, la VBS a expertisé 1619 demandes d'autorisation de construire.

aux actions du VBS à travers la création d'une loterie cantonale, la SEVA<sup>241</sup>, association de droit privé, reconnue d'intérêt public.

La fin des années 1950 et le début des années 1960 sont marqués par deux événements significatifs pour l'évolution de la situation dans le périmètre de la ressource. Il s'agit d'une part, de l'entrée en vigueur de la loi cantonale bernoise sur les constructions de 1958 et d'autre part, de la loi fédérale sur les routes nationales de 1960. La loi sur les constructions constitue une première étape, encore modeste, du développement d'une politique cantonale d'aménagement du territoire, à travers la tentative d'introduction d'une première distinction, certes encore très rudimentaire, entre zone à bâtir et zone agricole, ainsi que par l'instrument des plans régionaux ayant pour objectif de coordonner les différents plans communaux. La société de planification de la région de Biel-Seeland est la première à être créée dans le canton en 1961.

L'ordonnance fédérale sur les routes nationales a eu, de son côté, un impact très important sur le périmètre, dans la mesure où elle officialise le choix des autorités fédérales de faire passer le tracé de la N5 sur la rive gauche du lac de Biemme. Les travaux nécessaires pour cette réalisation consistent à élargir la route déjà existante en la faisant passer de 2 à 3, voire 4 voies selon les tronçons. De manière à rationaliser les travaux, il est également décidé de profiter de l'occasion pour doubler la voie CFF qui longe la même rive. La réalisation de ce chantier, durant la période allant de la seconde moitié des années 1960 à la fin des années 1970, a donné lieu à de nombreux conflits entre les maîtres d'ouvrage (Confédération, canton de Berne, CFF) d'une part, et les communes, les propriétaires fonciers et les associations de protection du paysage de l'autre.

Il faut encore mentionner durant cette période la création, en 1968, de l'Office cantonal de la planification (*kantonales Planungsamt*) qui se verra attribuer, dans la loi de 1970, la tâche de réaliser la planification cantonale.

Durant les années 1960, sous la pression de la crise du logement, de prévisions exagérées en matière démographique, de même que des pratiques spéculatives impliquant des sommes souvent importantes, l'on assiste à une forte poussée de la demande en zones à bâtir, ainsi qu'à un accroissement de la pression sur les terres agricoles. En réponse à cette pression, ainsi qu'au phénomène très courant du surdimensionnement des zones à bâtir, une révision de la loi sur les constructions est engagée, qui aboutit à son acceptation en votation populaire le 7 juin 1970. L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1971, de cette nouvelle version de la loi constitue un événement d'une portée considérable en matière aussi bien de droit foncier, que d'aménagement du territoire. En forçant les communes à délimiter de manière juridiquement claire et contraignante la zone à bâtir par rapport au reste du territoire communal, cette loi crée des différences de nature juridique et économique entre les parcelles. Par ailleurs, comprenant d'importantes dispositions en matière de planification, cette loi est probablement, à cette époque, l'une des lois les plus avancées du pays en matière d'aménagement du territoire. L'Ordonnance cantonale d'exécution de l'Arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) date du 24 mai 1972<sup>242</sup>. L'élaboration du plan des zones protégées à titre provisoire se déroula sur une période d'environ 6 mois. L'urgence de ce travail l'a rendu particulièrement difficile à réaliser<sup>243</sup>. Les urbanistes n'eurent souvent qu'une demi-journée ou une journée par communes pour établir ces plans

---

<sup>241</sup> La clé de répartition de l'argent récolté est la suivante :  $\frac{3}{4}$  pour le canton et  $\frac{1}{4}$  pour les sociétés et associations fondatrices de la loterie (qui fonctionne donc comme une *Genossenschaft*). Des subventions publiques sont également versées au titre de l'aide à l'occupation des chômeurs (programmes d'occupation consistant en tâches d'intérêt commun).

<sup>242</sup> Elle est approuvée par le Conseil fédéral le 12 juillet de la même année.

<sup>243</sup> En particulier, il était très difficile de recruter du personnel qualifié. On a souvent utilisé des étudiants de l'Université de Berne, de l'ETHZ, et même de la Technische Universität de Berlin.



sur la base des plans de zones existants (lorsque que c'est le cas !) et d'une visite sur le terrain.

La soumission de ces plans pour approbation auprès du DAT a lieu le 30 novembre 1972. Ces plans sont acceptés sans réserve particulière par le Département fédéral de justice et police le 23 février 1973 (Rotach 1973). Compte tenu de l'urgence absolue dans laquelle le travail devait être fait, de même que par souci d'équité et de l'application uniforme des critères de définition des zones protégées, la Direction du Département des Travaux Publics (DTP) a stratégiquement décidé de *ne pas consulter les communes avant la mise à l'enquête des plans*<sup>244</sup>. Dans de telles conditions, il n'est pas très difficile d'imaginer la réaction des communes et des propriétaires fonciers.

La mise à l'enquête publique des plans dans les communes entre le 5 mars et le 4 avril 1973 provoque en effet une avalanche d'oppositions. 398 des 491 communes du canton et 4304 personnes privées font opposition<sup>245</sup>. Sur les rives du lac de Biemme, la plupart des communes ont fait opposition<sup>246</sup>. Devant l'ampleur, tout de même inattendue, des réactions, la DTP décide de confier le traitement de ces oppositions à une groupe de travail ad hoc : l'*Arbeitsgruppe Dringlicher Bundesbeschluss (ADBB)*, dont la direction est confiée à l'avocat Sebastian Bentz<sup>247</sup>. La plupart des oppositions sont très rapidement réglées grâce aux procédures de conciliation : au 31 juillet 1974, soit un peu plus d'une année après leur dépôt, 4022 oppositions avaient déjà été levées et seulement 87 poursuivies sous la forme d'un recours. Le règlement se faisait généralement, soit par une meilleure explication des raisons du classement et une meilleure information sur le caractère provisoire de ces mesures, soit, lorsque c'était envisageable, par de légères modifications des plans des zones protégées en fonction des revendications des opposants. Lorsqu'il était nécessaire de procéder à une pesée des intérêts entre protection du paysage et intérêts privés, celle-ci se faisait en présence des organisations de planification, du planificateur de l'arrondissement (*Kreisplaner*) et du planificateur de la commune (*Ortsplaner*), ainsi qu'en collaboration avec le préfet et la *Berner Gemeinschaft für Natur- und Heimatschutz*. Il n'est pas rare que des oppositions de communes aient consisté en une demande d'*agrandissement* de la zone à mettre sous protection, ceci comme on le verra plus loin, en raison de l'obligation faite à la commune d'équiper les terrains classés en zone à bâtir.

Les rives des lacs restent au cœur du débat social et politique durant toutes les années 1970. Sur les rives du lac de Biemme ont même lieu durant quelques étés des occupations illégales de plages privées par des squatters regroupés en un éphémère « *Strandkomitee* » (Cf. sous-cas 1)<sup>248</sup>. A la même époque (1975) est publié le rapport du groupe de travail « rives des lacs » au sein du Service du DAT (Arbeitsgruppe Seeufer 1975) qui, sur la base d'un état des lieux de l'état des rives de l'ensemble des lacs du pays, formule des principes, des propositions et des instructions à destination des communes et des cantons en matière d'aménagement des rives<sup>249</sup>. Il est intéressant de constater que l'on retrouve dans ces propositions et recommanda-

---

<sup>244</sup> L'avantage de cette procédure consistait, selon Erwin Schneider Directeur de la DTP, dans le fait que l'« apurement » (*Bereinigung*) des plans pouvait se faire en toute connaissance de ceux-ci et en présence de l'ensemble des acteurs concernés, ce qui permettait une meilleure pesée d'ensemble des intérêts.

<sup>245</sup> Ces chiffres proviennent du document « Stand am 31.07.1974 », dossier « BE », Archives du Délégué à l'aménagement du territoire, Berne, Office fédéral du développement territorial (ex-OFAT).

<sup>246</sup> Entretien Rohner.

<sup>247</sup> Cet ADBB n'est pas une émanation de l'administration cantonale bernoise, mais est créé dans le cadre de l'association privée qu'est le groupe cantonal de planification (*kantonale Planungsgruppe*), mandaté par la DTP pour réaliser ce travail de conciliation avec les communes et les particuliers qui ont fait opposition.

<sup>248</sup> VBS Jahresbericht 1973.

<sup>249</sup> Les deux principes majeurs qui ressortent de ce rapport sont :

La protection la plus complète possible des rives encore à l'état naturel ou proches de cet état ;

tions les principaux éléments de l'initiative des socialistes bernois lancée 5 ans plus tard en 1980 et acceptée en 1982 par le peuple bernois. Les effets - malheureusement, en ce qui concerne les rives du lac de Biemme, probablement plus *politiques* que *physiques* - de cette loi seront très sensibles, les conflits découlant de sa mise en œuvre n'étant toujours pas résolus 20 ans plus tard.

Suite à la campagne référendaire et au rejet en votation populaire de la première LAT en 1976, l'AFU est prolongé une deuxième, puis une troisième fois, jusqu'à la fin de l'année 1979. La validité du plan des ZPTP sera encore prolongée une ultime fois jusqu'à la fin de 1981. Conçu pour durer 3 ou 4 ans, cet AFU aura finalement déployé ses effets durant près de 9 ans. Dans ces conditions, l'entrée en vigueur de la LAT en 1980 est perçue, dans le canton de Berne en tous les cas, avant tout comme un exercice de coordination entre les différents instruments de planification déjà là, plutôt que comme une véritable révolution.

#### 8.2.1.4.1 Chronologie du sous-cas 1 : l'aménagement des ports de plaisance et des plages publiques<sup>250</sup>

Ce sous-cas traite des rivalités concernant l'emplacement et l'aménagement conjoints de ports de plaisance et d'installations publiques (plages, espaces de détente) sur la rive. Ces aménagements ont un double objectif, de préservation de l'« ordre » sur la surface du lac et de protection des rives naturelles contre les dommages causés par la navigation de plaisance d'une part, et de promotion puis, plus tard, de canalisation de l'accès public aux rives d'autre part.

La poursuite de ces objectifs constitue l'une des tâches historiques du VBS. Sa stratégie, menée en coopération avec les acteurs publics (canton et communes), a consisté d'une part, en une campagne d'achats de terrains sur les rives et d'autre part, en un cofinancement (avec les communes) de la construction des installations portuaires et des équipements publics.

Dès le départ, de manière à empêcher que les ports de plaisance ne deviennent des lieux à usage exclusif d'une minorité de riches propriétaires de bateaux, il a été décidé, par l'ensemble des acteurs publics et privés intervenant dans le processus de construction de ces ports, que ceux-ci seraient couplés avec l'aménagement d'infrastructures de délasserment et de loisirs accessibles au public. La conception développée par le VBS et diffusée auprès des communes a consisté à éviter la concentration des places d'amarrage sous la forme d'installations gigantesques et démesurées et de privilégier une stratégie de répartition des bateaux dans une série de petits ports comptant entre 60 et 120 places situés tout autour du lac.

Finalement, devant le constat du manque de bases légales permettant le subventionnement par les communes et les privés (y compris le VBS) de ces infrastructures, de même que de manière à mieux planifier la construction de ces équipements, une concertation est mise en place entre le canton (DTP), les communes et le VBS, qui débouchera sur la fondation, en 1972, d'une « SA pour la création et l'exploitation d'infrastructures d'amarrages pour les petits bateaux sur les lacs bernois » (BAK AG). Les actionnaires de cette SA sont : le canton de Berne,

---

L'accessibilité publique la plus large possible des portions de rives ne se trouvant pas dans un état naturel ; ceci par l'intermédiaire du développement d'aménagements publics (plages, places de jeux, espaces verts, etc.), ainsi que d'un chemin le long des rives.

Le rapport, conformément à la philosophie (fédéraliste) de l'aménagement du territoire en voie d'émergence, propose deux instruments principaux devant permettre la réalisation de ces deux objectifs :

L'établissement d'un plan directeur des rives donnant les orientations futures de l'aménagement et permettant la coordination des aménagements locaux ;

La réalisation de plans d'affectation (*Nutzungspläne, Zonenpläne*) qui en sont la concrétisation communale et ont force obligatoire.

250 Les données relatives à ce sous-cas proviennent des rapports annuels de la VBS (1967-1985), ainsi que de l'entretien avec Sebastian Bentz.

certaines communes riveraines (notamment, sur le lac de Bienne, Lüscherz et Vinelz), les sociétés de protection des rives (dont le VBS) et différentes sociétés de pêche<sup>251</sup>. Le président de la BAK n'est autre que l'avocat Sebastian Bentz qui dirigera le groupe de travail chargé du suivi de l'exécution de l'AFU dans le canton, et notamment du traitement des oppositions en 1973 et 1974.

Les principales étapes de réalisation de ces installations sont les suivantes :

- Les premiers achats de terrains significatifs par le VBS commencent dans les années 1940 avec deux grosses parcelles sur les rives de Mörigen (parcelles dites de la SEVA-Matte).
- Entre 1958 et 1960, deux ports subventionnés par le VBS sont inaugurés à Lüscherz et Täuffelen.
- Durant les années 1960, projet pharaonique de port de plaisance dans la baie de Bienne (1600 place d'amarrages). Devant la levée de bouclier que suscite le projet (par ailleurs risqué financièrement), de même que devant l'opposition plus particulière de le VBS, le projet est abandonné. Un projet plus modeste sera relancé au début des années 1970.
- Au début des années 1970, l'on inaugure le port de Mörigen comptant une centaine de places d'amarrages.
- En 1971, le VBS, avec l'aide de l'Etat et de la loterie SEVA, achète une grosse parcelle de 5176m<sup>2</sup> à Lüscherz, parcelle devant servir de Hinterland au port de plaisance et à la plage de Lüscherz (places de parc, installations sanitaires, etc.).
- Création de la BAK A.G. en 1972.
- Durant l'été 1973, des occupations illégales de plages privées sont organisées par un éphémère « Strandkomitee » qui annonce être en lutte contre l'appropriation (privée) illégitime des rives par les propriétaires de maisons.
- Achat en 1974, par la commune de La Neuveville, d'une grosse parcelle de rive pour la réalisation de l'espace de détente de St-Joux.
- Un des projets dont la réalisation a été longue à se dessiner est la construction du port de Wingreis sur la rive gauche. Cet épisode, qui dure du début des années 1970 à 1977, montre bien le lien qui existe entre l'aménagement des rives (ici la construction d'un port de plaisance et d'une plage publique) et les travaux de construction de la N5 et de la double voie CFF sur la rive gauche. Après la destruction de l'hôtel Engelberg (cf. sous-cas n°3) rendu nécessaire suite au choix des tracés de la route et du rail, l'on décide de compenser cette perte de patrimoine culturel par un gain en matière d'accessibilité publique au lac en construisant un complexe port-plage sur les lieux de l'ancien hôtel. Des difficultés d'ordre technique (instabilité de la rive et du remblai créé à partir des matériaux excavés à l'occasion de la construction de la route) forcent la BAK a redimensionner et déplacer la localisation du port, ce qui a pour effet l'émergence de difficultés financières et de calendrier. Il existe en effet une « fenêtre d'opportunité » pour la construction du port, qui dépend de l'état d'avancement des travaux de la route. Finalement, le complexe du port sera inauguré en 1977.
- La même année l'on inaugure également l'agrandissement du port d'Erlach, décidé et financé par la commune une année plus tôt seulement.
- Les deux projets de constructions d'un second port à Vinelz et Lüscherz connaissent d'importants problèmes, à la fois de financement (ces communes n'ont pas de moyens financiers suffisants), des problèmes de localisation du projet et des problèmes de prises de décision politique (le débat est sans cesse reporté à Vinelz). Il est intéressant de constater

---

251 La présence des sociétés de pêche des lacs de Thoune et de Brienz s'explique par le fait que les sociétés de protection des rives de ces deux lacs ont refusé de participer à la société anonyme du fait qu'elles se considéraient avant tout comme des associations militantes.

que les problèmes que connaît Vinelz son dus, d'une part au fait que cette commune connaît la plus faible proportion de rive publique de toutes les communes riveraines et d'autre part, que la localisation du projet a été contrecarrée par la présence d'une zone de protection archéologique. Ainsi, la pression sur les rives, tant en termes d'accès public et de plages, qu'en terme de places d'amarrage, pression qui s'est encore accentuée suite à l'agrandissement du camping, rend la construction du port quasiment impossible, alors même qu'une telle construction n'a jamais été aussi nécessaire, suite à la pression que provoquent les amarrages sauvages et la circulation des bateaux près des roselières de la rive. Finalement, en 1985, la construction d'un second port à Vinelz est définitivement abandonnée. On lui préfère la solution d'un assainissement de l'installation existante.

- La seconde moitié des années 1970 connaît un certain nombre de réalisations d'aménagements de zones de détente et de plages publiques sur les rives du lac. A Tüscherz (lieu-dit Funtelen), le VBS se voit proposer par un propriétaire privé le rachat d'une parcelle sur les rives située pour moitié hors de la zone à bâtir, ce qui rend sa construction très difficile. Le prix exigé est volontairement modeste et le propriétaire entend contribuer de la sorte à accroître l'accès public aux rives. Le VBS envisage cet achat également dans l'optique d'une contribution à la non construction de parcelles situées (partiellement) en zone à bâtir, objectif dont la poursuite est de plus en plus marquée par les organisations de protection, dans la mesure où aucune disposition du régime institutionnel (y compris l'AFU<sup>252</sup>) ne permet d'interdire durablement la construction de telles parcelles. A Lattrigen, une plage publique (utilisée historiquement par les « locaux ») est réalisée, suite aux plaintes des habitants mécontents d'avoir été dépossédés de leur plage communale par les résidents du camping. Deux accès publics financés par le VBS sont également réalisés à Ligerz. La réalisation de la zone de verdure à St-Joux sur la commune de La Neuveville constitue également un cas d'aménagement problématique et très long puisque, commencé en 1968, il n'est toujours pas terminé au début des années 1980 en raison de phénomènes d'instabilité des rives et de problèmes de coordination avec le chantier de la N5.
- Le début des années 1980 correspond à une inflexion importante dans l'histoire de ce sous-cas. La réalisation d'un nombre important d'installations durant les années 1960 et 1970, la décision du Conseil d'Etat bernois de plafonner le nombre de bateaux sur le lac, de même que de réglementer le trafic lacustre à l'aide d'un plan directeur, l'émergence de préoccupations environnementales concernant les effets négatifs des sports nautiques sur les roselières et les rives naturelles, la limitation de l'expansion des campings, les problèmes financiers des communes, la difficulté à trouver des parcelles libres ou en mains publiques pour réaliser ces infrastructures, tous ces éléments contribuent à stopper la politique de construction des ports de plaisance. Il est par ailleurs intéressant de constater qu'à partir de la même époque, le canton décide de taxer les bouées d'amarrage proches des rives, et ceci même si ces dernières sont ancrées sur le bien-fonds privé du propriétaire.
- Finalement, les zones de détente et les plages publiques commencent à être perçues sous un autre angle que celui du principe d'accès public aux rives, ces plages publiques étant de plus en plus envisagées comme des instruments de « canalisation » de la fréquentation des rives, canalisation rendue nécessaire par l'augmentation de la pression des baigneurs sur les secteurs de rives naturelles.

---

<sup>252</sup> Comme on le verra dans le sous-cas n°2, des autorisations de construire ou de transformer des bâtiments sont tout de même délivrées malgré le classement des parcelles en zone à bâtir dans la zone protégée à titre provisoire de type I (réglementation la plus sévère).

#### 8.2.1.4.2 Chronologie du sous-cas 2 : les résidences secondaires sur la rive de Schattenwil<sup>253</sup>

Ce sous-cas concerne la rivalité entre propriétaires de résidences secondaires, promeneurs et baigneurs au sujet de la fréquentation et du passage sur les rives du lac dans la région de Schattenwil, entre les villages de Vinelz et Lüscherz. Il constitue un exemple particulier de la problématique du chemin des rives et permet également d'éclaircir la question de la délimitation des frontières entre propriétés privée et publique sur la rive ainsi que la question des servitudes dans ces zones de confins.

Les terrains émergés à la suite de la baisse des eaux du lac consécutive à la première correction des eaux du Jura ont très tôt constitué une source de tracas pour les communes à qui incombait la tâche d'entretenir ces terrains alluviaux et sablonneux (*Schwemmland*) impropres à la mise en culture. Même si l'Etat cantonal finance la construction, entre 1928 et 1931, d'un mur de soutènement sur l'ensemble de la rive (à l'exception des premières parcelles de la partie occidentale dont le mur est construit par les propriétaires eux-mêmes), l'obligation d'entretien incombant aux communes de Vinelz et Lüscherz convainc celles-ci de vendre, sous forme de parcelles *constructibles*, à des personnes privées désireuses d'installer des maisonnettes de vacances, la quasi totalité des (environ) 2,5 km de rives situées entre les deux villages. Le prix de m<sup>2</sup> oscille à l'époque entre CHF 0.20 et 1.- Les réactions politiques à cette privatisation de la rive mèneront à la fondation de le VBS en 1933<sup>254</sup>.

Les premiers acquéreurs, aux alentours de 1925, sont essentiellement des industriels (horlogerie, mécanique et chimie), ainsi que des médecins, des notaires et des avocats résidant à Bienne ou à Bâle (entretiens Schneeberger, Settelen ; Institut de géographie de l'Université de Berne 1973 :218-22). Le motif de leur acquisition est souvent double : la jouissance personnelle et la réalisation d'une opération spéculative. Il n'est en effet pas rare que les premiers acquéreurs achètent, à titre individuel ou en « copropriété » avec un ami ou un membre de la famille, une large portion de rives (une baie ou une anse complète) et la subdivise après quelques temps en plusieurs parcelles constructibles d'une taille moyenne de 1'500 à 2'000 m<sup>2</sup>, parcelles qu'ils revendent, conservant la plus intéressante et la mieux située d'entre elles pour leur propre usage (entretiens Schneeberger et Settelen)<sup>255</sup>.

Le rythme de construction de ces parcelles est rapide. Alors que la première maison est construite en 1927, en 1939, 40 résidences, soit environ la moitié des parcelles de la rive, ont déjà été construites. En 1950, il ne reste, sur la partie orientale de cette rive, que quelques parcelles libres. En 1960, les derniers trous sont bouchés. Sur la partie occidentale de Schattenwil, quelques ventes de parcelles par la commune ont encore lieu après la Deuxième Guerre mondiale, près de la ferme de la Budlei. En 1970, juste avant l'arrivée de l'AFU, la totalité des parcelles de Schattenwil sont construites et l'on trouve près d'une centaine de maisons sur cette portion de rive (Institut de géographie de l'Université de Berne 1973 :218-22). Rares sont donc, comme en atteste la lecture des cartes topographiques au 25'000 (documents cartographiques III), les nouvelles maisons qui seront construites ultérieurement<sup>256</sup>. L'enjeu prin-

---

253 Les données relatives à ce sous-cas proviennent des rapports annuels de la VBS (1967-1985), ainsi que des entretiens avec Messieurs Rohner, Schneeberger et Settelen.

254 Ce qui a beaucoup choqué le public à l'époque, c'est le clôturage systématique des parcelles sur la rive comme dans le lac, puisque certains propriétaires, conformément à la délimitation des parcelles dans le registre foncier, installent des barrières jusqu'à une distance de 90m de la rive. Par ailleurs, l'on fait également remarquer que l'on cède, dans ce genre d'opérations foncières, toujours à un prix dérisoire, des pans entiers du mur de soutènement dont la construction avait été financée dans les années 1928-1931 par la Confédération et le canton.

255 Les gains acquis dans ces opérations sont parfois réinvestis dans l'entreprise (l'usine horlogère) familiale.

256 Ce qui n'est par contre plus vrai aujourd'hui. De nouvelles constructions – parfaitement légales - sont actuellement en cours de construction, et ceci malgré la loi sur la protection des rives...

cial à partir de cette époque sont les projets *d'agrandissement* des maisons. C'est sur cet aspect de la régulation de la construction que l'AFU a déployé ses effets les plus significatifs en limitant l'octroi de permis de construire.

A plusieurs reprises durant les années 1960 et surtout 1970, des conflits se font jour entre les propriétaires fonciers et le VBS, ainsi que le Bernische Wanderwege (BW), au sujet du passage du chemin de la rive à Schattenwil. Ne pouvant compter sur un quelconque fondement juridique, les organisations de protection ne peuvent imposer la réalisation du chemin sur la rive et doivent se résoudre à le faire passer sur la colline qui surplombe Schattenwil. En effet, et c'est là probablement une des curiosités de ces rives, l'Etat et les communes ont cédé, au moment de la vente de ces parcelles, tous leurs droits (formels) sur la rive et le mur de soutènement alors en cours de construction. L'absence de toute servitude semble indiquer que le mur était considéré, au moment de sa construction déjà, comme une sorte d'infrastructure d'équipement, qui a été immédiatement privatisée pour ne pas avoir à supporter les frais d'entretien. Ce qui est encore plus intéressant, c'est qu'un droit de passage informel existe au profit des habitants des deux communes riveraines de Vinelz et Lüscherz, droit énoncé sous la forme d'un accord oral (*stillschweigendes Abkommen*) entre les propriétaires et les communes. Cet accord se renouvelle tacitement depuis plus de 70 ans.

Ces maisons de vacances n'avaient au départ aucune commodités (eau, électricité) et n'étaient conçues que pour de courts séjours en été (week-ends et les deux semaines des vacances horelogères). Les parcelles ont toutefois été progressivement équipées par les communes à partir des années 1940-1960, le financement étant assuré par les taxes payées par les propriétaires à la commune. Mais c'est l'obligation de raccordement au réseau d'évacuation des eaux usées découlant de la loi fédérale de 1971 sur la protection des eaux qui rendra nécessaire l'équipement systématique des parcelles de Schattenwil. C'est par ailleurs à l'occasion de cette opération que sera fondée, en 1976, l'association de défense des propriétaires fonciers « Interessegemeinschaft Schattenwil ». En effet, suite à la proposition faite par la commune pour la réalisation de la canalisation, proposition jugée insatisfaisante par certains propriétaires<sup>257</sup>, ceux-ci décident d'organiser et de financer eux-mêmes les travaux. Ils trouvent rapidement une meilleure solution technique, et qui plus est, à prix bien plus avantageux, ce qui permet à tout le monde (communes et propriétaires) de faire des économies<sup>258</sup>.

L'exécution de l'AFU à partir de 1973 a évidemment suscité un grand nombre d'oppositions de la part des propriétaires fonciers et des communes. Cependant, ces oppositions, qui ne sont pas organisées de manière collective (IG Schattenwil n'existe pas encore), ont été levées assez facilement et n'ont pas donné lieu à des modifications du plan des ZPTP. En réalité, les interlocuteurs que j'ai rencontrés<sup>259</sup> n'ont pas de souvenirs particuliers de cette période, au contraire de la décennie suivante des années 1980, marquée par la mise en œuvre de la loi sur la protection des rives des lacs et des rivières. La réalisation du plan de protection des rives est un processus difficile au cours duquel les communes se trouvent prises en tenailles entre les exigences de la loi et les oppositions de propriétaires fonciers et de IG Schattenwil qui se mobilise à travers son avocat. La première version des plans destinés à la mise à l'enquête publique date de 1994. A l'heure actuelle, le chemin de rive, tel qu'il est prévu dans la loi (c'est-à-dire d'une largeur de 120cm), n'est toujours pas réalisé.

---

<sup>257</sup> Alors que la proposition de la commune coûtait 2,2 Mio et impliquait l'abattage d'un grand nombre d'arbres pour réaliser la canalisation, la solution trouvée par les fondateurs d'IG Schattenwil, coûte CHF 700'000.- et permet d'épargner les arbres.

<sup>258</sup> Dans le cas du premier projet, les 2,2 Mio étaient répartis à la charge de 40% pour les propriétaires (= CHF 880'000.-) et 60% pour la commune de Vinelz (= CHF 1'320'000.-). Avec le projet finalement retenu, les propriétaires ne paient plus que CHF 280'000.- (40% de CHF 700'000.-) et la commune CHF 420'000.- (60% de CHF 700'000.-).

<sup>259</sup> Cf. entretiens Schneeberger et Settelen.

#### 8.2.1.4.3 Chronologie du sous-cas 3 : l'aménagement de la rive gauche : N5 et voie CFF<sup>260</sup>

Lorsque, à la fin des années 1950, ont lieu les discussions à propos du tracé de l'autoroute N5 entre Neuchâtel et Bienne, les restaurateurs et les petits commerçants des villages de la rive gauche, craignant de se retrouver à l'écart d'une voie de transit importante censée leur amener des clients, font pression pour que leur commune refuse toutes les variantes de la route ne passant pas sur la rive.

Dès la décision de la Confédération concernant le tracé de la route connue, soit au début des années 1960, ainsi que la décision des CFF de profiter de cette occasion pour réaliser dans le même temps le doublement de la voie de chemin de fer sur la même rive, le VBS, ainsi que d'autres sociétés de protection du paysage et des rives (*IG Bielersee*), se sont engagées activement en faveur de la surveillance des impacts de ces travaux sur les paysages naturels et construits tout au long du tracé. Les travaux, qui ont duré de la fin des années 1960 au début des années 1980, ont provoqué des rivalités et des conflits à plusieurs endroits de la rive. Outre les problèmes liés à la destruction de l'hôtel Engelberg à Wingreis, aspect qui ne sera pas traité ici, le conflit le plus sérieux a concerné la question de la traversée, respectivement du contournement (en tunnel), de Ligerz (Schnitter, Lieberherr, Zimmermann 1975).

Le premier plan de réalisation de 1966 prévoyait, sur le modèle de la traversée des autres villages de la rive, un passage de la route et du rail sur un petit viaduc surhaussé au sud du village, directement sur la rive. Une expertise géologique expliquait à l'époque qu'un passage en tunnel était totalement exclu, en raison de la friabilité de la roche. Résignée dans un premier temps à accepter ce projet qui avait le désavantage d'une part, de séparer le village de son débouché sur le lac et d'autre part, de porter atteinte de manière importante au paysage, la commune de Ligerz va changer d'avis en 1973 suite à deux événements qui changèrent profondément la situation : (1) une nouvelle expertise, contredisant en tous points la précédente, annonce que, non seulement le contournement du village dans un tunnel n'est pas impossible, mais que c'est précisément le tracé de la rive qui est au contraire risqué en raison de la friabilité de la roche ; (2) le classement en zone protégée 1 (par le plan des ZPTP de l'AFU) de l'ensemble de la rive gauche interdit en principe toute atteinte au paysage et aux rives.

Très rapidement, le maire de Ligerz, soutenu par un groupe de propriétaires fonciers et d'habitants, de même que par les associations de protection des rives (VBS et IGB) et du paysage (Heimatschutz), fait opposition au projet des CFF. Les opposants fustigent l'incohérence des autorités cantonales et de la Confédération, ainsi que l'arrogance des CFF : au moment même où la Confédération et le canton contraignent, de manière très interventionniste et « dictatoriale », les communes à mettre sous protection des pans entiers de leur territoire communal, ces mêmes autorités viennent défigurer, par la construction de la N5 et le doublement de la voie CFF, les paysages qu'ils viennent précisément de mettre sous protection. Si la première réaction des planificateurs cantonaux est de considérer que les CFF sont « intouchables », les autorités cantonales (DTP et Office du plan) réalisent dans un deuxième temps à quel point l'incohérence de la situation risque de décrédibiliser à la fois la variante actuelle du projet des CFF et l'exécution de l'AFU dans la région (entretien Bentz).

Alors qu'une solution en tunnel semble très rapidement se dessiner pour la N5 (solution qui sera effectivement réalisée), une importante séance de conciliation, rassemblant le Baudirektor E. Schneider, les autorités communales de Ligerz, des responsables du groupe

---

<sup>260</sup>Les données relatives à ce sous-cas proviennent des rapports annuels de la VBS (1967-1985), ainsi que des entretiens avec Messieurs Rohner et Bentz.

d'aménagement cantonal<sup>261</sup> (dont Sebastian Bentz), et des représentants de la Direction du Ire arrondissement des CFF, est organisée toujours en 1973 pour trouver une solution pour le tracé de la double voie CFF. Selon S. Bentz, l'une des conséquences directes de la mise sous protection de la rive gauche par l'AFU a été que l'on a très vite commencé à parler de la possibilité de contourner Ligerz par des tunnels.

Mais des divergences importantes, entre les communes riveraines cette fois-ci, ont émergés aux alentours de 1975 à propos du tracé et de la longueur du tunnel, ainsi qu'au sujet de la localisation de la gare de Ligerz. La commune de Ligerz aimerait implanter sa gare au hameau de Schafis (Chavannes) sur la commune de La Neuveville qui refuse. Devant ces difficultés, le VBS propose un passage en tunnel sur toute la longueur de cette rive serrée entre La Neuveville et la sortie de Twann avec une gare dans le tunnel pour Ligerz et un système de navettes pour raccorder Twann à l'une des gares des villages voisins. Alors que Twann refuse d'abandonner sa gare, Ligerz ne veut pas d'une gare souterraine et préfère la solution d'une implantation à Schafis qui refuse toujours cette solution.

Devant le désaccord complet entre les communes, les CFF, invoquant par ailleurs des problèmes de financement du tunnel<sup>262</sup>, imposent finalement le passage sur la rive. Au début des années 1990, la question d'un éventuel tunnel pour la voie CFF n'est pas tranchée et bloque par ailleurs l'élaboration du plan de protection des rives (Cereghetti 1989 :55-56).

#### 8.2.1.4.4 Chronologie du sous-cas 4 : le chemin des rives<sup>263</sup>

La construction d'un chemin le long des rives est une idée ancienne, contemporaine de la fondation du VBS et inscrite dans ses statuts. L'objectif d'une telle réalisation consiste à garantir un accès public permanent aux eaux publiques du lac de Biemme et à contrecarrer ainsi la privatisation des rives amorcée dans ces mêmes années 1920 – 1930. La simultanéité de ces deux principes (privatisation des rives et construction d'un chemin public) sont à l'origine de cette rivalité qui est *la plus ancienne de toutes et probablement la moins susceptible d'être pleinement résolue, ou à défaut, durablement régulée*.

Dès les années 1940, le VBS n'aura de cesse de réaliser le plus grand nombre possible de tronçons de chemin de la plus grande longueur possible, partout où c'est possible autour du lac. Les tronçons qui ont été les plus rapidement réalisés sont ceux pour lesquels il existait du terrain en main publique (communes, cantons). Dans les cas contraires, la réalisation du chemin a nécessité, soit l'achat de parcelles par le VBS, soit *l'achat*, par expropriation matérielle, *de servitudes* d'une largeur de 2 à 3 mètres sur des parcelles privées. Les frais engendrés par la construction du chemin et l'achat de ces servitudes, voire dans certains cas par les expropriations formelles indispensables, sont supportés par un consortium d'acteurs variant de cas en cas, mais comprenant le plus souvent le VBS, l'association des chemins pédestres bernois (Bernische Wanderwege), un organisme de soutien au développement touristique régional (*Fremdenverkehrförderung*) et le canton par l'intermédiaire de la SEVA. Il n'est pas rare que la commune concernée paie également une partie de ces frais.

Les principales étapes de réalisation du chemin sont les suivantes (figure 8.3) :

---

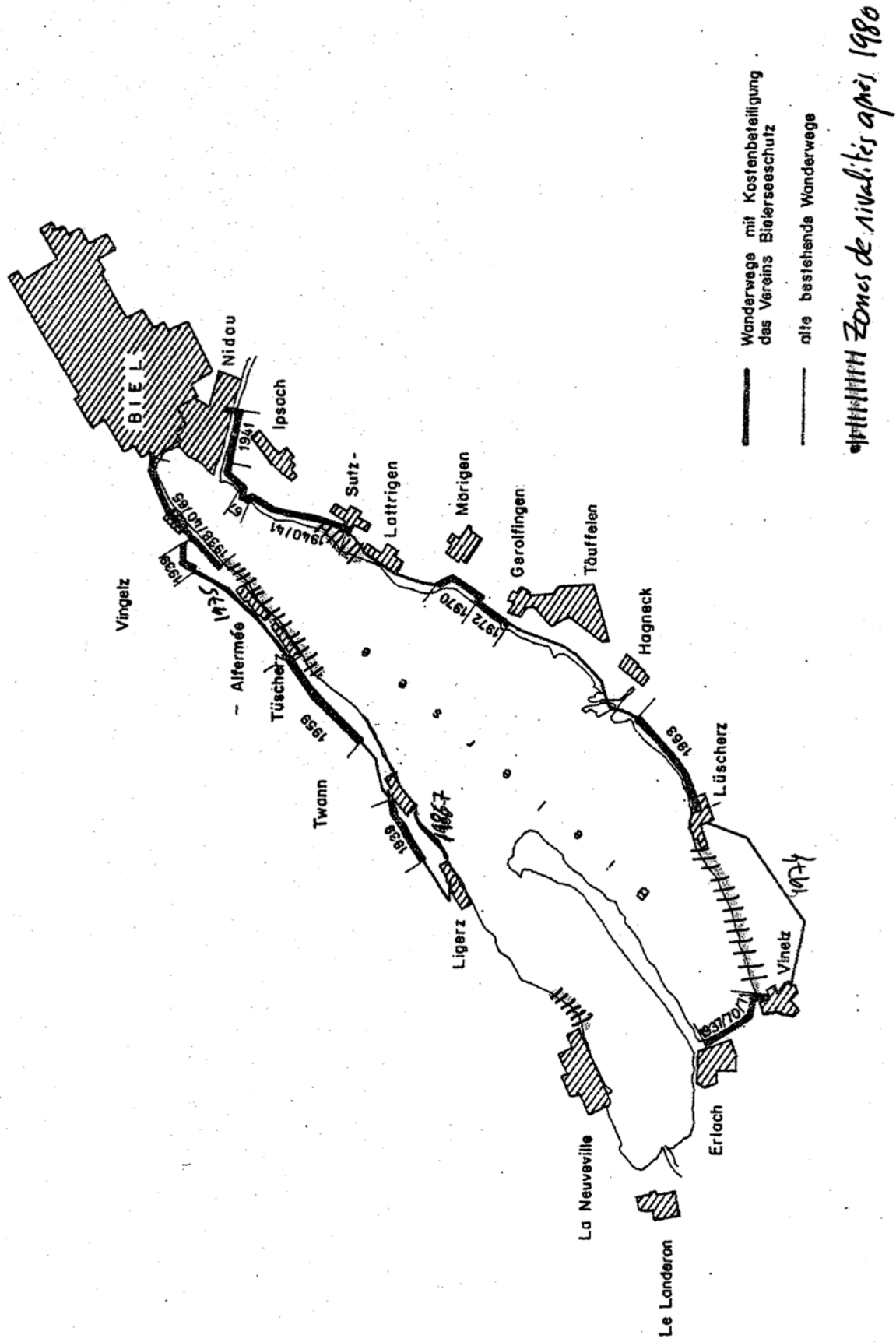
<sup>261</sup> *Kantonale Planungsgruppe*, soit l'association privée mandatée par l'Office cantonale de la planification pour mener les négociations de levées des oppositions dans le cadre du processus d'exécution de l'AFU.

<sup>262</sup> La variante courte était déjà devisée à 23 Mio, à la place de 14 Mio pour la variante de la rive.

<sup>263</sup> Les données relatives à ce sous-cas proviennent des rapports annuels de la VBS (1967-1985), ainsi que des l'entretien avec Messieurs Rohner, Schneeberger et Settelen.



Figure 8.3 : les différentes étapes de réalisation du chemin des rives.



- Premières réalisations de tronçons de ce chemin à la fin des années 1930 autour des villages de Vingelz et Erlach, ainsi qu'entre Ligerz et Twann, ces tronçons ne passant cependant pas sur la rive, mais dans les vignes.
- Dans les années 1940, le chemin entre Sutz et Ipsach est réalisé, ainsi que celui le long du canal Nidau-Büren à Nidau.
- A la fin des années 1950, on construit encore une portion de chemin dans les vignes sur la rive gauche entre Tüscherz et Twann.
- Au début des années 1960, on réalise une grande partie du chemin entre Lüscherz et l'embouchure du canal de Hagneck.
- Au début des années 1970, la construction de deux tronçons entre Mörigen et Gerolfingen, ainsi qu'entre Erlach et Vinelz illustre les très grandes difficultés que connaît le VBS pour convaincre les propriétaires fonciers d'accepter le passage du chemin sur les rives. Il s'agit souvent de menacer d'expropriation et parfois même, de devoir réellement le faire, pour permettre la réalisation de ce chemin. Dans le premier cas (tronçon Mörigen - Gerolfingen), la résistance des propriétaires fonciers a même contraint le VBS à faire passer le chemin à travers une réserve naturelle, ce qui a provoqué quelques craintes de la part du service cantonal et des associations de protection de la nature quant aux effets négatifs du passage des promeneurs au cœur de la réserve. Le détour a par ailleurs impliqué une augmentation sensible du prix du chemin en raison des mesures qui ont dû être prises pour le surélever à certains endroits.
- En 1974, au vu de la situation foncière particulière sur l'ensemble des 2,5 km de rives entre Lüscherz et Vinelz, le VBS renonce momentanément à réaliser le chemin le long de la rive et finance son passage par la Hofmannsfluh qui surplombe la rive.
- En 1975, le chemin entre Twann et Vingelz est terminé grâce à l'achat d'une parcelle à Tüscherz.
- En 1977-78 est réalisé un nouveau chemin de rive sur le front de lac à Bienne.
- Au début des années 1980, en raison de la présence des résidences secondaires sur la rive, trois tronçons sont encore problématiques : (1) celui entre Bienne et Vingelz, (2) celui entre Vinelz et Lüscherz (Schattenwil) et (3) un tronçon sur la rive de la commune de Sutz-Lattrigen. L'inscription du principe de la réalisation du chemin des rives dans la loi cantonale sur la protection des rives a pour effets de conflictualiser la réalisation de ces trois derniers tronçons. A Vingelz, elle se trouve même à l'origine de la fondation d'une Interessengemeinschaft dont l'objectif est de faire systématiquement opposition à tout projet de construction du chemin.
- En 1985 est présenté le projet de tronçon entre Bipschal et Kleintwann, tronçon qui sera aménagé peu de temps après. Ce tronçon est l'un des rares à avoir été réalisé *après* l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des rives en 1982.

## **8.2.5 Les transformations des composants régionaux (législation cantonale et réglemmentations communales) du régime entre 1960 et 1985 et ses effets sur la structure de la répartition de la propriété**

### 8.2.5.1 Les composants régionaux du régime

Les usages du sol sur la rive gauche du lac de Bienne sont profondément marqués durant toute la période considérée par la mise en œuvre de la politique fédérale des routes nationales du fait de la réalisation de la N5.

La loi fédérale sur les routes nationales (LRN) de mars 1960<sup>264</sup> fixe la procédure de prise de décision et de construction des routes nationales, ainsi que la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (voire les communes). Le principe établi est que la définition des tracés généraux, ainsi que la désignation du type (ou catégorie) de route, sont de la compétence de la Confédération, alors que l'élaboration des projets définitifs, ainsi que la souveraineté sur les routes nationales, c'est-à-dire également la réglementation des rapports de propriété les concernant, sont de la compétence cantonale.

Conformément à l'article 11 de la LRN, l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales de juin 1960<sup>265</sup> définit les tracés généraux, ainsi que la catégorisation des différentes routes nationales du pays. C'est ainsi que le tracé de la N5 Soleure–Yverdon, route nationale de 2<sup>ème</sup> catégorie, par la rive gauche du lac de Biemme entre Biemme et La Neuveville a été entériné en 1960. Il ne s'agit cependant pas dans ce cas de la création *ex nihilo* d'une nouvelle route, mais de l'élargissement d'une route déjà existante. C'est le canton de Berne, avec l'aide des communes, qui a été chargé d'acquérir les terrains nécessaires à la construction dans les « zones réservées ».

Au niveau cantonal, deux types de législations jouent un rôle important dans le périmètre : (1) la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire et (2) la législation sur la protection des rives des lacs et des rivières :

- *La loi sur les constructions de 1958*<sup>266</sup>. L'intérêt principal de cette loi est qu'elle introduit pour la première fois le recours systématique à l'instrument du zonage, par le moyen des plans de zones communaux. La segmentation du territoire communal peut se faire aussi bien au sein de la zone à bâtir (zones d'habitation, zones pour bâtisses artisanales et industrielles, zones mixtes), qu'entre zone à bâtir et zone agricole. La création de la zone agricole ne constitue cependant de loin pas une garantie de protection des terres agricoles contre la spéculation et leur transformation progressive en zone à bâtir du fait que (1) la loi ne fait qu'offrir la possibilité aux communes de délimiter une zone agricole, mais ne les y contraint pas et (2) les constructions non agricoles n'y sont pas interdites, la contrainte résultant de la loi étant dans ce cas simplement que les frais d'équipement sont à la charge entière du maître d'ouvrage et non de la commune.
- *La loi sur les constructions de 1971*<sup>267</sup> est très progressiste en comparaison intercantonale. Nombre de prescriptions qui figureront par la suite dans la loi fédérale (LAT) sont en effet déjà présentes 10 ans avant dans cette loi cantonale. En effet, au-delà de son énoncé trompeur, la LC contient un nombre important de dispositions relatives à l'aménagement du territoire. Cinq trains de mesures sont à mentionner plus particulièrement : (1) L'obligation de procéder à l'aménagement local, (2) la délimitation de la zone constructible par rapport au reste du territoire communal, (3) l'obligation pour les communes d'équiper l'ensemble des terrains inclus dans la zone constructible, dès lors qu'un propriétaire manifeste son intention de construire et obtient une autorisation, (4) Le développement d'un aménagement cantonal, régional et local coordonné du territoire.

---

<sup>264</sup> Loi fédérale sur les routes nationales (LRN) du 8 mars 1960, RO **1960** 569

<sup>265</sup> Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales du 21 juin 1960, RO **1960** 912

<sup>266</sup> Loi sur la réglementation des constructions du 26 janvier 1958, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1958** 11

<sup>267</sup> Loi sur les constructions (LC) du 7 juin 1970, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1970** 168

- L'*Ordonnance cantonale d'exécution de l'AFU de 1972*<sup>268</sup> a eu un impact considérable dans l'ensemble du canton. La stratégie d'exécution bernoise (Rotach 1974 : 32-33) a consisté à partir de la description de la zone de construction par la LC de 1970, ce qui a permis de faire une première distinction entre zones à bâtir et zones à mettre sous protection. Cette première opération a été complétée à l'aide des données de l'inventaire de la protection du paysage en cours de réalisation. Le canton a donc joué sur les deux possibilités (les alinéas 1 et 2 de l'article 2 de l'AFU) de mise sous protection (Schneider 1973). Dans le cas de notre périmètre, l'ensemble des rives du lac sont, dans les plans des ZPTP (Documents cartographiques II 1973), mises sous protection à un titre ou à un autre - *le plus souvent d'ailleurs à plusieurs titres*. La stratégie des concepteurs du plan (i.e. Kurt Rohner, Kreisplaner de la région Biel-Seeland) a clairement été de mettre sous protection de manière particulièrement contraignante (zone protégée I), l'ensemble des rives du lac classées en zones à bâtir, c'est-à-dire, également, *l'ensemble des zones de résidences secondaires* ; et ceci, *indépendamment de toutes considérations liées à la propriété foncière* (Entretien Rohner).
- La *loi sur les rives des lacs et des rivières de 1982*<sup>269</sup>, adoptée en votation populaire suite à une initiative du parti socialiste bernois, a deux objectifs principaux : la protection des paysages des rives de lacs et de rivières, et l'accessibilité publique de ces mêmes rives. La réalisation de ces deux buts passe d'une part, par la réalisation, sous la responsabilité de la Direction des travaux publics, d'un plan directeur des rives (qui n'a pas force obligatoire pour les propriétaires fonciers) et d'autre part, par l'imputation aux communes riveraines de la tâche de réaliser un plan de protection des rives dont les prescriptions ont, elles par contre, force obligatoire<sup>270</sup>.  
Ce plan communal de protection contient les éléments suivants : la désignation d'une zone de protection des rives dans les régions exemptes de constructions, la limitation des constructions dans les régions déjà construites, la réalisation d'un chemin continu et longeant directement la rive<sup>271</sup>, la mise à disposition de la collectivité publique de surfaces libres pour la réalisation d'installations pour la détente et le sport, des mesures visant au maintien ou à la renaturation des rives dans un état proche de l'état naturel, une interdiction générale de construire à moins de 50m de la rive prévalant jusqu'à l'entrée en vigueur du plan communal de protection.  
Les communes ont cinq ans pour réaliser leurs plans. Des expropriations en vue de la réalisation du plan sont envisageables. Un fonds cantonal est constitué pour aider au financement de la réalisation des plans et à l'entretien des espaces d'utilité publique, du chemin de rives, ainsi que des rives proches de l'état naturel.

### 8.2.5.2 Les composants locaux

Les communes riveraines du lac de Biemme se distinguent par le fait que, suite aux réactions d'oppositions au processus de privatisation des rives et à la création du VBS qui s'en suivit,

<sup>268</sup> Ordonnance d'exécution de l'arrête fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire dans le canton de Berne du 24 mai 1972, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1972** 178

<sup>269</sup> Loi sur les rives des lacs et des rivières du 6 juin 1982, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1982** 212

<sup>270</sup> Ces plans ont le statu de plans de lotissement, au sens de la LC.

<sup>271</sup> Quatre exceptions sont ici prévues par la loi à la création d'un tel chemin : (1) en raison de la topographie, (2) de l'existence de bâtiments, (3) d'impératifs liés à la protection de la nature, (4) dans le cas où un autre tracé présente d'avantage d'attraits.

elles ont très tôt (1932-34) été contraintes d'élaborer des plans de zones et d'alignement décrivant précisément les parcelles, leur affectation, ainsi que la localisation possible d'une éventuelle construction. Les règlements de constructions, qui datent de la même époque, définissent quant à eux, les caractéristiques (taille, volume, esthétique, nombre d'étages, etc.) des bâtiments constructibles sur ces parcelles. La surveillance du respect de ces plans et règlements lors de l'octroi des permis de construire par les communes est l'une des tâches principales du VBS.

En ce qui concerne le droit de passage sur la rive, il n'existe aucune disposition formelle régulant un quelconque droit pour le non propriétaires de passer sur la rive. Il existe toutefois, comme on l'a vu plus haut, depuis les années 1930, un *accord oral* entre les propriétaires des rives de Schattenwil et les deux communes de Lüscherz et Vinelz, accordant un droit de passage aux habitants des deux communes.

Je n'ai malheureusement pas trouvé de données précises sur l'évolution de la planification locale dans l'ensemble des 15 communes du périmètre depuis la planification (avant-gardiste) des années 1930 jusqu'aux années 1980. Il est fort probable que ces plans de zones ont été révisés entre-temps. Ce que l'on sait par contre<sup>272</sup>, c'est qu'en juillet 1980, seules 5 communes disposaient d'un aménagement local conforme aux nouvelles exigences en matière d'aménagement du territoire<sup>273</sup>.

### 8.2.5.3 Synthèse des changements au niveau des droits de propriété et du policy design

La législation en vigueur à la fin des années 1960 dans le périmètre affecte déjà substantiellement - même si c'est de manière encore relativement modeste - les droits de propriété. Outre les interventions sur les droits de dispositions des propriétaires de terres agricoles, les limitations les plus significatives concernent les droits d'usages des propriétaires fonciers. Les premières dispositions fédérales, cantonales et locales visant à distinguer les zones de construction des terres agricoles débouchent ainsi sur :

- une première *réglementation de la construction à l'intérieur de la zone à bâtir* : réglementation de l'intensité d'utilisation du sol, réglementation de la destination des parcelles (habitation, artisanat, industrie) au sein de la ZAB, limitation et réglementation stricte (taille, emplacement, caractéristiques esthétiques) de la construction de bâtiments sur les rives du lac ;
- ainsi que sur des *limitations* - encore très modestes - *du droit de construire en dehors de celle-ci* : limitation, fondée sur la jurisprudence fédérale, du droit de construire en dehors du plan des canalisations, suppression du financement communal pour l'équipement des parcelles situées en dehors de la ZAB.

Par ailleurs, la politique fédérale de construction des infrastructures de transports est susceptible d'impliquer pour les propriétaires fonciers des obligations de se soumettre à des remboursements parcellaires, voire des expropriations. En contrepartie, les propriétaires fonciers obtiennent, avant même son inscription dans la constitution fédérale, la reconnaissance du principe d'indemnisation pour expropriation, non seulement formelle, mais également matérielle, notamment dans le cas où le terrain possédé est classé en zone protégée selon la LPN.

Le changement de régime durant les années 1970 a des effets importants sur le *système régulateur*. Ces modifications concernent les titres de propriété formelle et les droits d'usages.

---

<sup>272</sup> Ceci à travers la « liste des communes avec aménagement local approuvé (état : 1<sup>er</sup> juillet 1980) », ainsi que la consultation des cartes au 25'000 du plan des ZPTP corrigées, documents se trouvant dans les archives du DAT à l'OFDT à Berne (carton DBB Kt. Bern alt. 111.04 - 111.01.04).

<sup>273</sup> Ces communes sont : La Neuveville, Gals, Hagneck, Mörigen, Tüscherz-Alfermée.

Pour ce qui concerne les droits de propriété formelle, le fait marquant est la garantie *constitutionnelle* de la propriété, ainsi que celle du principe d'une « juste indemnisation » en cas d'expropriation formelle ou matérielle (article 22<sup>ter</sup>). Cela signifie qu'il y a désormais égalité juridique entre le principe de protection de la propriété (privée) et le principe de limitation de cette même propriété pour cause d'utilité publique. Si ce principe d'indemnisation n'est pas nouveau, il est cependant renforcé par son ancrage systématique dans les législations fédérales et cantonales. De plus il prend une importance toute particulière suite aux transformations du statut juridique du sol introduites par la loi sur les constructions qui distingue désormais clairement entre terrains constructibles et non constructibles, ce qui a immédiatement posé avec une grande acuité la question des indemnisations en cas de réduction de la ZAB par les communes (entretien Bentz).

L'on assiste également à un accroissement significatif des dispositions limitant *les droits d'usages*, et notamment le droit de construire, ceci pour l'ensemble des différents types d'espaces. Des restrictions importantes sont ainsi édictées :

- *Au sein de la ZAB* (zone de construction). On assiste à une généralisation des règlements de construction limitant quantitativement et esthétiquement la liberté de construire. Par contre, l'entrée en vigueur de la LC a signifié une opération particulièrement favorable et juteuse pour les propriétaires dont les parcelles se situaient du « bon » coté de la limite de la ZAB : outre l'explosion du prix de leur terrain, dans des proportions pouvant dépasser un accroissement de 1 à 1'000, ils jouissent, en plus de la conservation du droit de construire, du droit de voir équiper leur terrain aux frais de la commune. L'exécution de l'AFU a cependant souvent « gelé » ce droit de construire dans les portions clairement surdimensionnées de la ZAB, de même que dans celles qui étaient les plus problématiques du point de vue de la protection des sites et du paysage. Cette restriction temporaire du droit de construire s'est parfois transformée en une interdiction durable, dans les cas où ces terrains étaient sortis de la ZAB au moment de la réalisation de l'aménagement local ou, plus tard, des plans d'affectations communaux exigés par la LAT. C'est à propos de ces terrains que les conflits les plus virulents au sujet du droit d'indemnisation ont éclatés.
- *Dans le reste du territoire communal*, respectivement, dans la future zone agricole. C'est là que l'accroissement des restrictions des droits d'usage a été la plus forte. La possibilité de construire hors zone a été très fortement limitée. Il s'agit en principe d'une interdiction complète de construire des bâtiments non-agricoles, complétée par un système de dérogations connaissant certaines exceptions avec la LC, qui sont elles-mêmes réduites avec la LAT.
- *Sur les rives des lacs et des rivières*. Une première série de restrictions sévères découle de l'exécution de l'AFU qui édicte une interdiction généralisée de construire sur les rives des lacs et des rivières. Des dérogations exceptionnelles sont cependant possibles pour le cas des terrains riverains situés en ZAB. La loi sur la protection des rives, quant à elle, établit une interdiction générale (provisoire, en attendant le plan des zones de protection) de construire en deçà de 50m de la rive et contraint les propriétaires fonciers situés au bord du lac à accorder un droit de passage et à autoriser l'aménagement d'un chemin piétonnier le long de leur rive privée.

Ce qui ne change cependant pas durant toute la période, c'est la *régulation informelle* du droit de passage sur la rive de Schattenwil.

Le *policy design* est, à la fin des années 1960, plutôt *faible et éclaté*, notamment au niveau de ses composants fédéraux. En l'absence d'une politique fédérale d'aménagement du territoire et au vu de la faiblesse de la politique de protection des surfaces agricoles, la politique infras-

structurelle de la Confédération n'a pas de peine à imposer sa conception des usages du sol. Seules les dispositions cantonales en matière d'aménagement régional et local sont susceptibles de la contrer en exigeant une coordination minimum. En conséquence, il n'existe pas de vision homogène du problème social à résoudre, ni de programme et d'arrangements politico-administratifs communs. Il existe cependant une certaine coordination entre les composants cantonaux, régionaux et locaux du PD grâce à la rencontre entre les dispositifs d'aménagement local déjà existants ou en voie de constitution et les dispositifs prévus dans la loi cantonale. En particulier, la protection des rives constitue un objectif commun pour lequel des dispositions coordonnées, à travers notamment l'instrument du zonage et les règlements de construction, sont en voie d'émergence. La protection des surfaces agricoles ne fait elle, au contraire, pas l'objet d'une action coordonnée, le degré d'intervention (par ailleurs très indirecte sur les droits de disposition) de la régulation restant très faible.

Dans ces conditions, le changement de régime contribue à une homogénéisation et à un renforcement du *policy design*, désormais clairement orienté vers la gestion quantitative des surfaces. La conceptualisation aussi bien scientifique, que politique, des principes de l'aménagement du territoire témoigne d'une clarification de la définition du problème social à résoudre, soit la promotion d'un usage « judicieux du sol et rationnelle du territoire », de même que de l'hypothèse causale et de son instrument central, soit la différenciation spatiale et la planification coordonnée des usages du sol à travers le découpage généralisé du territoire en différentes zones de spécification des droits d'usages. On assiste clairement à un processus d'homogénéisation et d'augmentation de l'interdépendance des différentes législations (coordination *interpolicy*) aussi bien aux différents niveaux institutionnels qu'entre eux<sup>274</sup>.

Il existe toutefois encore quelques contradictions internes au PD qui renvoient à la cohabitation entre les dispositions relatives à l'*exploitation* du sol et les prescriptions de *mise sous protection* de certains espaces sensibles. Les tensions entre les objectifs de la *protection* et de l'*accessibilité publique des rives* expriment bien ce genre de tensions ou de contradictions.

#### 8.2.5.4 Les effets du changement sur l'étendue, la cohérence et la qualification du régime

L'*étendue relative* du régime dans le périmètre est, à la fin des années 1960 plutôt *faible* dans la mesure où différents usages importants ne sont pas régulés :

- la *construction en dehors de la ZAB* est encore largement possible. La distinction entre ZAB et espaces agricoles est encore insuffisante pour permettre une protection correcte de ces dernières. La suppression du financement communal de l'équipement des parcelles en dehors de la ZAB ne constitue en aucune manière une mesure suffisante pour résoudre le problème de la disparition des terres agricoles.
- Partiellement pour la même raison, la *spéculation sur les terres agricoles* ne peut être jugulée. De plus, la législation fédérale en la matière n'a qu'une efficacité très limitée dans

---

<sup>274</sup> La circulation et la diffusion du vocabulaire, relativement technique, de l'aménagement du territoire dans le corpus des lois relatives à l'aménagement du territoire et donc, dans les arrangements politico-administratifs chargés de leur mise en œuvre, témoigne bien de ce processus.

la mesure où elle s'adresse aux « victimes » de la spéculation (les agriculteurs) plutôt qu'aux auteurs de celle-ci (les spéculateurs)<sup>275</sup>.

- Finalement, la *construction des infrastructures touristiques ou de loisirs*, telles que plages publiques, ports de plaisance, ou encore le chemin des rives, ne font pas l'objet d'une régulation explicite et coordonnée au sein du policy design. Les décisions concernant la construction et la gestion de ces infrastructures sont essentiellement le fait, à cette époque, des communes, dont les actions sont partiellement coordonnées par le VBS, soit par un acteur parapublic.

Le changement de régime correspond à un fort accroissement de *l'étendue* de celui-ci qui est très *élevée* au début des années 1980. Avec la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire coordonnée au niveau aussi bien cantonal que fédéral, la totalité des types d'usages, ainsi que la quasi totalité des catégories de B&S sont désormais d'une manière ou d'une autre régulées. L'accroissement de l'intensité de la régulation concerne en priorité le « reste du territoire communal » qui passe d'un statut de zone *facilement constructible* à celui de zone *quasi inconstructible*.

L'un des seuls usages non encore régulés est celui du filtrage de l'eau, aucune disposition de limitation du taux d'imperméabilisation du sol n'existant à cette époque.

En ce qui concerne plus spécifiquement les rives du lac, on assiste à un empilement de dispositions provenant d'un nombre de plus en plus important de législations différentes. Le problème principal n'est dès lors plus celui d'un manque de régulation, mais plus probablement celui de leur coordination dans cette situation pléthorique.

L'évaluation de la *cohérence interne du système régulateur (SR)* en 1969 implique de tenir compte des éléments suivants :

- Il existe une définition et une distribution claires et anciennes des titres de propriété sur les rives du lac, ne laissant place à aucune confusion sur la propriété formelle des parcelles. Les droits d'usage en matière notamment de construction sont également bien définis de longue date au travers des plans de zones et des règlements de construction des années 1930. La bonne coordination entre ces premières dispositions anciennes d'aménagement du territoire et la délégation des tâches d'expertise et de surveillance au VBS sont une garantie d'une concrétisation cohérente de ces droits d'usages.
- Il convient cependant de signaler l'existence d'une source d'incohérence au sein du SR résultant de la logique de découpage des parcelles dont les limites se situent souvent sous les eaux du lac à bonne distance de la rive, impliquant une continuité entre la parcelle de rive et le fond du lac. Il découle de cette situation deux conséquences susceptibles de produire de l'incohérence. La première renvoie à la contradiction entre la privatisation *totale* de la rive d'une part, et la revendication par les autorités publiques (au travers notamment

---

<sup>275</sup> A titre d'illustration de la facilité avec laquelle les terres agricoles peuvent être déviées de leur destination initiale au profit de non-agriculteurs, on peut citer l'exemple de la politique d'achat de terres agricoles par l'Administration des Domaines du canton dans la plaine du Grosses Moos, lors d'un remembrement parcellaire provoqué par lui (communes de Rüttelen, Tretien, Finsterhennen et Siselen) en vue d'acquérir des terrains pour le projet de construction d'un aéroport international dans la région bernoise ; tout ceci en dépit des oppositions du responsable du registre foncier du district (archives des actes de transactions foncières approuvées par le Préfet, Préfecture d'Erlach). Dans ces mêmes archives, l'on retrouve la trace d'un nombre très important de parcelles (plusieurs dizaines par année pour le périmètre du District), ayant reçu l'approbation par la Préfecture de l'extinction de l'inscription « *landwirtschaftliche Liegenschaft* » dans le registre foncier.



de la création d'un acteur parapublic ad hoc), pour elles-mêmes, comme pour la population, d'un droit d'accès à la rive et aux eaux (publiques) du lac pour les baigneurs, ainsi que d'un droit de passage le long de la rive pour les promeneurs. Le caractère informelle de la solution trouvée à Schattenwil, sous la forme d'un *accord oral renouvelé tacitement* entre la commune et les propriétaires témoigne d'une certaine manière du caractère incohérent de la distribution des droits de propriété sur la rive. La seconde conséquence consiste dans l'ambiguïté des droits d'usages conférés aux propriétaires en ce qui concerne la partie immergée de leur bien-fonds. Considérant comme étant de leur droit le plus stricte de pouvoir exploiter autant que possible cette partie de leur propriété - pour laquelle ils sont par ailleurs *taxés fiscalement* - certains ont commencé à fixer des bouées dans le périmètre de lac dont ils possèdent le fond, créant ainsi des risques d'atteintes au paysage et aux biotopes de la rive.

En conséquence, l'on peut considérer que, la *cohérence interne du système régulateur* est, en 1969, *moyenne à faible*.

La *cohérence interne du PD* est quant à elle également *moyenne à faible*. L'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire a pour conséquence que la régulation des usages du sol au travers du PD se fait au travers de différentes politiques sectorielles (infrastructures fédérales, agriculture, protection de la nature, police des constructions, etc.) aux logiques partiellement contradictoires que la loi cantonale sur les constructions de 1958 peine à coordonner. Dans ces conditions, les politiques fédérales d'exploitation, plus puissantes n'ont pas beaucoup de peine à s'imposer sur le terrain et à imposer leur logique et leur calendrier de mise en œuvre, les problèmes de coordination advenus entre les campagnes de construction de la N5 et de la voie CFF et celles concernant les aménagements portuaires témoignant de cette situation.

La *cohérence externe entre PD et SR* peut être qualifiée de *moyenne*. Si les groupes cibles des différents programmes composant le PD sont bien la plupart du temps également les détenteurs des droits de propriété ou d'usages du sol, il convient cependant de noter l'existence d'une forme d'incohérence fondamentale du régime, héritée des années 1930, qui a consisté à privatiser complètement des portions importantes des rives (sans même conserver de droit de passage sous forme par exemple de servitudes) de manière à privatiser les coûts d'entretien de ces rives, alors que dans le même temps (ou presque) l'on tente d'en garantir la protection (réglementation des constructions, mise sous protection des rives naturelles) ainsi que l'accessibilité publique, à travers la création du VBS. C'est ainsi que toute l'histoire de ces rives de 1940 à aujourd'hui consiste en une tentative de corriger cette incohérence initiale<sup>276</sup>. Ainsi, à la fin des années 1960, les programmes du PD entrant le plus fortement en concurrence avec les dispositions du SR sont la construction de la N5 et le doublement de la voie CFF d'une part, et le programme régional de construction des infrastructures de tourisme et de loisirs (ports, plages, chemin des rives) d'autre part.

Le changement de régime a les effets suivants sur l'état de la cohérence au début des années 1980 :

La *cohérence interne du SR* reste *moyenne à faible*. Si l'incohérence consistant à taxer fiscalement les surfaces des parcelles situées sous l'eau est sur le point de disparaître, la définition formelle de la propriété se trouve renforcée par la garantie constitutionnelle de la propriété, et la définition de son contenu se trouve précisée par le développement de la jurisprudence en

---

<sup>276</sup> Il convient cependant de noter que d'un point de vue strictement conceptuel, il s'agit moins d'une incohérence (externe) entre SR et PD dans la mesure où la « politique d'aménagement des rives » de cette époque est moins le fait de politiques publiques cantonales ou fédérales, que le fait d'un acteur parapublic comme le VBS qui « travaille » pour la Direction des Travaux Publics.

matière d'expropriation matérielle, une contradiction importante est en train d'émerger au travers de l'attribution, au travers de la loi cantonale sur la protection des rives, d'un droit implicite de passage aux promeneurs et aux baigneurs là où les autorités cantonales qui octroient ce droit n'ont pas les moyens financiers (expropriation), ni les ressources nécessaires en terme de droit de propriété (absence de servitude, de droit de passage ou de droit de superficie) pour concrétiser sur le terrain ces droits d'usages attribués à la population.

La *cohérence interne du PD* s'est quant à elle accrue et peut être qualifiée de *moyenne à élevée*. Le PD de la gestion quantitative des surfaces est plus contraignant, coordonné et homogène qu'auparavant grâce à la mise en place d'une véritable politique fédérale et cantonale d'aménagement du territoire. La capacité à coordonner les usages d'exploitation et de protection s'est fortement accrue, même si dans certains cas, comme à Ligerz, la politique fédérale de construction du réseau des CFF entre clairement en contradiction avec la politique d'urgence en matière d'aménagement du territoire et de protection du paysage (AFU), de même qu'elle bloque la mise en place de la planification locale dans la commune.

Une autre incohérence résulte de la création (implicite), par la législation cantonale sur la protection des rives, d'un droit de passage (droit d'usage) pour les piétons sur les rives, simultanément à un accroissement de la protection de ces mêmes rives dans le cadre de la même législation.

Finalement, l'absence de coordination de cette législation avec la politique de gestion du patrimoine foncier cantonal mène également à des incohérences, comme par exemple la vente par le canton à des privés de parcelles situées sur la rive au moment même où les communes sont censées acquérir les droits de passage et construire un chemin de rive, chemin dont le passage serait précisément rendu plus aisé par la mainmise publique sur ces parcelles.

La *cohérence externe* entre SR et PD n'a par contre pas beaucoup varié suite au changement de régime et doit toujours être qualifiée de *moyenne à faible*. En effet, le « compromis de 1969 » (*Bodenrechtsartikel*), comme l'expression l'indique bien, ne modifie pas vraiment les rapports de force entre politiques publiques et droits de propriété, ce qui se confirme empiriquement sur les rives du lac de Biene. En conséquence, le changement de régime ne réduit que faiblement l'incohérence fondatrice des années 1930 et ne permet pas vraiment aux nouvelles politiques publiques d'accroître l'emprise de leur régulation sur les rives, ce qui a pour effet de perpétuer l'incohérence résultant de l'attribution (implicite) aux promeneurs d'un droit de passage sur la rive, là même où n'existe aucune servitude. Dès lors, le seul moyen de mettre en œuvre la politique consisterait, tout comme avant le changement de régime, à recourir à l'instrument de *l'expropriation formelle ou matérielle*, hypothèse peu probable au vu des coûts financiers qui en découlent. Ce constat renvoie à une seconde incohérence résultant de l'absence de perception systématique de la plus-value. En effet, alors même que plusieurs des objectifs principaux du PD (redimensionnement de la ZAB, protection, aménagement et garantie de l'accessibilité publique des rives des lacs, etc.), impliquent pour leur mise en œuvre des moyens financiers importants permettant de payer les indemnités pour expropriation (formelle ou matérielle), le renoncement dans la LAT au prélèvement obligatoire de la plus-value prive les acteurs publics des ressources nécessaires, ceci alors même que le caractère obligatoire des indemnités vient justement d'être renforcé par l'inscription de ce principe dans la Constitution fédérale en 1969.

C'est finalement par l'intermédiaire du développement de la jurisprudence – de plus en plus restrictive - en matière d'indemnisation pour cause d'expropriation (matérielle) qu'une part de la cohérence externe du régime est tant bien que mal reconstituée.

Le tableau ci-dessous synthétise les transformations de l'étendue et de la cohérence pour le périmètre des rives du lac de Biemme et qualifie les deux états du régime avant et après le changement.

	1969	1980
Etendue relative	Faible <sup>277</sup>	Elevée
Cohérence interne du SR	Faible	Faible
Cohérence interne du PD	Faible	Elevée
Cohérence externe SR-PD	Faible	Faible
Qualification du régime	<b>Régime simple</b>	<b>Régime complexe</b>

#### 8.2.5.5 Les transformations de la structure de la distribution de la propriété

Je ne dispose malheureusement pas d'une description aussi précise et complète de la situation de la répartition de la propriété foncière pour la période de la fin des années 1960, que pour le début des années 1980 (Verein Bielerseeschutz 1983). Il ne m'est donc possible d'indiquer que des tendances qui sont éclairées de temps à autres par des éléments plus précis, comme par exemple cette description de l'état de la propriété des forêts alluviales sur la rive droite en 1969 (Verein Bielerseeschutz, Jahresbericht 1969).

Il semble que, de manière générale, l'essentiel des rives bordées de forêts sont en mains publiques (à l'exception d'une forêt privée à l'est de Vinelz), alors que les portions de rives construites sont en mains privées. Les réserves naturelles sont soit en mains publiques, soit, comme dans le cas de la réserve de Hagneck, propriété de la société d'exploitation hydraulique du barrage (FMB).

Il existe donc une concentration de la *propriété privée* sur les tronçons de rives suivants :

- Vinelz-Lüscherz,
- Gerolfingen-Sutz-Lattrigen-Ipsach,
- Vingelz-Schlössli,
- Tüscherz-Wingreis-Twann,
- Marnin (est de la commune de La Neuveville).

La privatisation des rives n'est pas seulement un phénomène qui a touché la rive droite. La rive gauche, notamment les communes de Twann, Tüscherz-Alfermée et Vingelz ont une proportion de rives privées très importante. A titre d'exemple, au milieu des années 1970, Twann ne possède que 20% de ses rives en propriété publique (Verein Bielerseeschutz Jahresbericht 1977)<sup>278</sup>.

Les autres tronçons de rives sont essentiellement en *mains publiques* (cantons, communes) dont notamment :

- La forêt (*Seerain*) en retrait de la rive entre Lüscherz et Gerolfingen ;
- Les portions de rives communales où l'on trouve les aménagements publics ;
- La baie de Biemme-Nidau ;
- Une partie de la rive de la Neuveville.

<sup>277</sup> De manière à faciliter le travail de qualification du régime, j'ai choisi de clarifier le jugement en exacerbant le contraste entre les appréciations de la situation en 1969 et en 1980.

<sup>278</sup> Ce chiffre ne prend pas en compte les rives de l'île St.-Pierre.

Le reste des rives se partage entre différents propriétaires que l'on pourrait qualifier de « parapublics » : certaines communes bourgeoises, le VBS, les Forces Motrices Bernoises et quelques fondations diverses.

Le changement de régime n'a pas eu d'effets significatifs sur la structure de répartition de la propriété foncière. Malgré l'accroissement significatif des limitations des droits d'usages sur une part importante des parcelles, on n'assiste à aucun échange massif de titres de propriété. Les propriétaires privés conservent leurs bien-fonds et ne vendent que très rarement.

Quelques rares échanges de terrains existent tout de même. En grossissant le trait, on pourrait dire que cette période représente une tentative, déjà amorcée durant les années 1940 et 1950, d'inversion de la privatisation des rives à travers une stratégie de rachat de parcelles, soit par les communes (La Neuveville), soit par le VBS, au nom du principe d'accessibilité publique<sup>279</sup>. Ainsi, le VBS a dépensé des sommes importantes pour racheter des parcelles entre les années 1950 et 1970. La décennie des années 1980 est également riche en acquisitions (notamment des parcelles à Sutz-Lattrigen, Lüscherz et Tüscherz-Alfermée). Il est difficile d'évaluer l'importance quantitative de ces parcelles en terme de (centaines de) mètres de rives, cependant, elles ont souvent permis de réaliser des bouts du chemin piétonnier et ont parfois forcé les propriétaires « encerclés » à accorder (ou vendre) un droit de passage. La répartition de la propriété sur les rives en 1980 est la suivante : 49.6% en mains publiques (y compris les (environ) 35 à 40% de rives proches de l'état naturel), 45.3% en mains privées (essentiellement les zones constructibles) et 5.1% dans les mains des CFF et des Forces Motrices Bernoises (FMB).

Ainsi, au début des années 1980, le lac de Biemme est le lac bernois qui dispose de la plus grande proportion de rives accessibles au public et ceci malgré le mauvais départ pris dans les années 1930.

## **8.2.6 Les effets du changement de régime sur l'intensité et les modalités des rivalités, ainsi que sur la configuration des acteurs et leurs stratégies**

### 8.2.6.1 Sous-cas 1 : l'aménagement des ports de plaisance et des plages

L'augmentation, durant les années 1950 et surtout 1960, quasiment exponentielle du nombre de bateaux de plaisance sur le lac et donc également de la demande en places d'amarrages, la prolifération de bouées sauvages installées sans autorisation à proximité de la rive (soit dans le périmètre des parcelles des propriétaires fonciers riverains<sup>280</sup>), qui s'en est suivi, ou encore le développement des loisirs de plein air et de la pratique de la baignade (entretien Iseli), tous ces éléments ne peuvent que contribuer à accroître l'intensité des rivalités autour de l'attribution de portions de rives à la construction d'infrastructures portuaires et de loisirs. La structure de répartition de la propriété foncière sur les rives étant très stable depuis les années 1930, et le nombre de km de rives aménageables ne pouvant être augmenté du fait de la mise sous protection des portions de rives naturelles, l'intensité des rivalités n'a pu qu'augmenter durant toute cette période. La stratégie arrêtée par le DTP, d'entente avec le VBS et les communes, consistant à répartir la pression sur une série d'infrastructures de taille modeste réparties sur l'ensemble des rives du lac (plutôt que de concentrer ces infrastructures sur un ou deux sites gigantesques), a eu pour conséquence le fait que quasiment chaque commune a élaboré un projet de construction ou de rénovation/agrandissement de ses infrastructures sur leurs rives. La bataille pour les rives qui en a découlé continuant de se dérouler sur le marché

---

<sup>279</sup> Même s'il ne s'agit pas de titres de propriété en mains proprement publiques, on peut toutefois considérer les terrains dont le VBS est propriétaire comme des parcelles en mains publiques.

<sup>280</sup> Comme on l'a vu (sous-cas n°2), le découpage des parcelles de rives a pour particularité d'avancer de plusieurs dizaines de mètres dans le lac.

foncier, à travers la lutte pour l'acquisition des titres de propriété sur les parcelles, on comprend pourquoi les communes qui ont eu le plus de difficultés à réaliser leurs aménagements sont les communes dotées de la plus faible proportion de rives publiques.

Différents événements témoignent de l'accroissement des rivalités pour l'accès aux rives durant toute la décennie 1970.

L'épisode du *Strandkomitee* témoigne d'une tentative - qui a finalement échoué - de radicalisation de l'expression de ces rivalités, en même temps que de formulation d'une nouvelle hypothèse causale (« la propriété privée de la rive est politiquement illégitime ») s'accompagnant d'une nouvelle logique d'action : l'occupation illégale (squatte) de propriétés privées. Le refus catégorique de l'ensemble des autres acteurs, et, en premier lieu du VBS, de cautionner ces actions, a très rapidement condamné ce groupe à disparaître.

L'intensité de la pression en matière d'équipement public des rives, ainsi que l'expérience qui est faite des limites de la « voie communale » en matière de construction des infrastructures va déboucher sur la création d'un nouvel acteur qu'est la BAK AG. La fondation de cette Société Anonyme correspond également à une redéfinition de la division du travail entre les différents acteurs.

Le début des années 1980 marque un tournant dans ce sous-cas, dans la mesure où, suite au plafonnement du nombre de bateaux sur le lac de Biemme par le moyen de la fixation d'un quota d'immatriculations, l'urgence en matière de places d'amarrage et donc de construction des ports de plaisance s'estompe quelque peu, et la rivalité pour l'accès portuaire aux rives par la même occasion. L'abandon des deux projets de Lüscherz et Vinelz illustrent bien ce phénomène.

Les modalités d'aménagement des plages publiques à la même époque témoignent d'une redéfinition de la fonction de ces aménagements. Désormais ils ne servent plus seulement d'instrument de promotion de l'accès public au lac, mais également de *canalisation* des pratiques de fréquentation de loisirs toujours plus problématiques du point de vue de la protection des rives naturelles.

On remarquera encore en passant l'émergence de rivalités ponctuelles et localisées entre autochtones et « touristes » pour l'accès aux plages publiques, les locaux se plaignant d'être dépossédés de leur plage par les résidents du camping (Lattrigen).

Il y a essentiellement cinq acteurs concernés dans les différents processus d'aménagement de ports et de plages à la fin des années 1960 : (1) le canton, (2) les communes, (3) le VBS, (4) les propriétaires de bateaux (parfois membres du Yacht Club de Biemme) et (5) les propriétaires fonciers privés.

A l'une des origines du problème, l'on trouve la pratique des propriétaires riverains d'installer des bouées d'amarrage ancrées sur la portion de fond du lac leur appartenant. Dans un premier temps, les autorités publiques ne trouvent pas les instruments juridiques pour contrer cette stratégie dommageable pour l'aménagement des rives, la régulation du trafic lacustre et la protection des rives naturelles. La réponse élaborée par l'administration cantonale, d'entente avec le VBS et les communes, ne peut toutefois être réalisée par le canton, ce dernier n'étant pas habilité à financer de telles constructions. La construction des ports est en effet à cette époque une tâche essentiellement communale. Dans le cas des communes possédant suffisamment de rives publiques, les installations sont (relativement facilement) réalisées sous la responsabilité financière de la commune, qui peut recevoir une aide du canton. Dans le cas contraire, soit lorsque les rives publiques sont rares, la stratégie a consisté à utiliser la capacité financière du VBS. Le Verein für Bielerseeschutz qui, tout en étant un acteur indépen-

dant, regroupe les communes, fonctionne en effet à cette époque<sup>281</sup> comme une sorte de « bras armé » de la DTP dans la région du lac de Biemme (entretien Rohner). La réalisation des infrastructures passe ainsi le plus souvent par un système de (co-)financement des installations qui, une fois construites, deviennent la propriété de la commune qui a en contrepartie la charge de leur entretien, entretien financé par la location des places d'amarrage<sup>282</sup>. La stratégie du VBS consiste à surveiller le marché foncier des rives et à acheter, le plus souvent au prix du marché<sup>283</sup>, les rares parcelles susceptibles d'être acquises en vue de la réalisation de ces infrastructures. Cette stratégie a le désavantage de ne permettre que des aménagements au coup par coup, dépendant des spécificités respectives de chacune des communes (structure de répartition de la propriété foncière, attitudes de l'exécutif communal et rapports de forces au sein de la commune, etc.), et donc sans réelle possibilité de coordination.

Devant l'expérience faite des limites de la capacité des communes à financer la construction des infrastructures portuaires, de même que la lourdeur des procédures administratives et la difficulté à les coordonner entre elles, les différents acteurs en présence, créent en 1972, la BAK AG dont ils sont, hormis le Yacht Club, tous actionnaires<sup>284</sup>. Cette SA a pour tâche de trouver le financement pour la construction des installations, ainsi que d'assurer la gestion et l'exploitation commerciale des infrastructures de telle manière qu'elle puisse rembourser les emprunts réalisés lors de la construction. La création de cette SA permet un renforcement de la coopération entre l'ensemble des acteurs agissant en faveur de la promotion de la construction des infrastructures portuaires. Elle contribue également à décharger les communes de la responsabilité de trouver l'essentiel du financement.

L'échec du *Strandkomitee* témoigne de la difficulté de bouleverser les logiques d'action d'un réseau d'acteurs en interaction étroite depuis des décennies et dont le fondement de leur stratégie commune repose sur une *politique d'acquisition foncière*. Il est en effet remarquable de constater qu'à aucun moment, il n'est question de recourir, pour réaliser ces infrastructures, à une stratégie de limitation de la propriété privée par le droit public, ou encore à l'expropriation. Ce qui ne sera pas le cas, comme on le verra, de la problématique de la construction du chemin des rives, ni de la construction des infrastructures de transport sur la rive gauche.

Mais des premières discussions concernant la pertinence de cette politique d'acquisition foncière se font jour au sein du VBS à partir de 1975 : la stratégie quantitative d'achat de tous les terrains possibles est mise en doute au profit d'une stratégie plus ciblée sur des points stratégiques permettant vraiment la réalisation de projets concrets. Plus tard, dans les années 1980, cette politique d'achat de terrain sera encore une fois discutée, suite à l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la protection des rives. A cette occasion, certains membres de la direction du VBS proposeront d'abandonner cette stratégie d'achats fonciers sur la rive et de vendre les parcelles riveraines aux communes pour pouvoir racheter, ailleurs sur la rive, des terrains proches de l'état naturel, terrains d'une superficie bien plus importante car moins chers, ceci de manière à les mettre sous protection.

---

281 Le scandale des « caisses noires » dans le canton de Berne dans les années 1980 a eu cependant pour effet de distendre ces liens privilégiés et de rendre la société plus indépendante de l'administration cantonale. Kurt Rohner pense que la distance qui s'est instaurée à cette occasion a des effets plutôt négatifs suite à une moins bonne information réciproque et au recul de la coopération entre les deux acteurs. (Rohner entretien).

282 Les moyens mis en œuvre par la seule VBS sont loin d'être négligeables, puisque entre 1933 et 1983, environ 1 Mio de CHF ont été dépensés par la VBS pour l'aménagement de telles installations.

283 Il est cependant arrivé qu'un propriétaire foncier considère la vente de sa parcelle au VBS comme une contribution à la promotion du bien public et la lui vende à un prix inférieur.

284 L'actionnaire principal est de loin le canton (90% des parts).

### 8.2.6.2 Sous-cas 2 : les résidences secondaires à Schattenwil

L'étroite bande de terre de Schattenwil voit se superposer deux espèces partiellement distinctes de rivalités : d'une part les enjeux concernant l'implantation de maisons de vacances sur la rive et d'autre part, les enjeux autour de la *privatisation de l'accès aux rives* et les *obstacles au cheminement public* qui s'ensuivent. Seule la première rivalité nous intéresse ici, la seconde étant traitée dans le sous-cas n°4.

La nature et l'intensité de cette rivalité autour de la constructibilité des rives de Schattenwil a varié dans le temps. Forte dans les années 1920 et 1930, elle concerne, au moment de la privatisation de la rive, *l'implantation des maisons* proprement dites, ainsi que leur intégration dans le paysage. C'est le moment de la fondation du VBS et de la réalisation des premiers plans de zones et règlements de construction qui fixent les limites quantitatives et qualitatives de la constructibilité des parcelles de la rive, ainsi que les caractéristiques esthétiques des maisons qui y sont implantées, l'objectif principal, toujours valable aujourd'hui, est de limiter l'intensité de la construction des parcelles, ainsi que définir très précisément la taille et les caractéristiques extérieures des maisons, de telle manière à ce que ces constructions se fondent le plus possible dans le paysage de la rive lorsqu'on l'observe depuis le lac ou de l'autre rive.

Vu le rythme très rapide de la construction des parcelles, cette rivalité perd de son intensité durant les années 1940-1960, la quasi totalité de la rive étant désormais construite. Il convient cependant de signaler que des conflits ont ponctuellement éclatés durant les années 1950 et 1960 au sein de la communauté des propriétaires de maisons, lorsque certains d'entre eux ont commencé à clôturer leur parcelle empêchant le passage de leurs voisins le long de la rive.

A la fin des années 1960, l'intensité des rivalités concernant l'implantation des maisons de vacances est relativement faible (si on met de côté la question de l'accessibilité publique des rives). Tout juste voit-on émerger les premières demandes de permis concernant des projets d'agrandissement des bâtiments, permis qui sont généralement octroyés pour autant qu'ils respectent les plans et la réglementation en vigueur dans la commune.

Comme dans le sous-cas précédent, la « guerre de tranchée » pour l'accès à cette portion de rive se déroule sur le terrain du marché foncier.

A partir des années 1960 et 1970, avec l'accroissement de la taille des familles (enfants et petits enfants), ainsi que l'élévation des exigences en matière de standards d'habitation, y compris pour les résidences secondaires, une nouvelle forme de rivalité apparaît qui concerne l'agrandissement des maisons, respectivement l'implantation d'un second bâtiment sur la parcelle (chambre supplémentaire, annexe, remise, etc.). Cette volonté de modernisation des résidences rencontre un autre processus de modernisation, exigé par l'Etat fédéral celui-là, consistant en l'obligation de raccordement des parcelles au réseau de canalisation permettant l'évacuation des eaux usées sur la STEP (loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution de 1971).

L'augmentation progressive de l'intensité des rivalités et des conflits durant toutes les années 1970 et, surtout 1980 autour de Schattenwil s'explique par la concomitance entre ces travaux de modernisation et l'arrivée en force des différentes législations (fédérales et cantonales) que sont dans l'ordre, la LC, l'AFU, la LAT et la loi sur la protection des rives.

L'AFU a pour effet de freiner la réalisation des projets d'agrandissement ce qui a pour conséquence de provoquer des opposition aussi bien de la part des propriétaires fonciers que de la part des communes.

Plus tard, alors que la révision des plans de zones des communes durant la seconde partie des années 1970, révisions qui sont une conséquence de l'AFU, se passe plutôt bien, un second « coup de tonnerre », à certains égards plus violent, vient attiser les conflits entre l'Etat cantonal d'une part et les propriétaires fonciers et les communes de l'autre. L'obligation faite aux communes de réaliser un plan de protection des rives (ayant force obligatoire), obligation dé-

coulant de la mise en œuvre de la loi cantonale sur la protection des rives de 1982, représente en effet un changement profond de la situation et redéfinit en profondeur les relations entre les différents acteurs concernés par l'aménagement des rives.

La situation telle qu'elle se présente en 1969 trouve ses fondements dans la structure de répartition de la propriété foncière telle qu'elle a été mise en place dans les années 1920 et 1930. Ainsi, lors de la vente des parcelles, les communes ont non seulement vendu le terrain sur la rive, mais également le mur de soutènement dont la construction est financée par la Confédération et le canton de Berne, de même qu'une partie importante du fond du lac se trouvant devant la rive. En effet, les parcelles sont découpées de telle manière que le terrain privé avance encore de 90 mètres sous les eaux publiques du lac. Deux raisons sont données pour expliquer cette situation. Les représentants de l'Etat (entretiens Bentz et Rohner) disent qu'il s'agit d'une mesure visant à éviter la création de situations juridiquement équivoques au cas où le niveau des eaux du lac venait à être une nouvelle fois abaissé<sup>285</sup>, créant ainsi des portions de terrains publics *devant* les parcelles privées. Les propriétaires fonciers y voient quant à eux une mesure purement fiscale puisque le terrain se trouvant sous l'eau est également, jusqu'en 1985, soumis à l'impôt foncier<sup>286</sup>.

A la fin des années 1960, les relations entre les différents acteurs que sont les propriétaires fonciers, le VBS et les communes, voire dans certains cas le canton, sont bonnes et stables. La confiance réciproque résulte probablement grandement de la très grande stabilité des propriétaires, ainsi que de leur attachement à la beauté du paysage de la rive. Les maisons restent en effet la plupart du temps dans la même famille après la disparition de la première génération, héritées par des gens qui très souvent y ont passé une partie de leur enfance. Les relations avec le VBS (dont certains propriétaires font probablement même partie) n'ont pas de raisons d'être tendues dans la mesure où l'association défend d'une certaine manière la qualité de leur « cadre de vie ». Les relations entre les deux communes de Vinelz et Lüscherz et les propriétaires sont en règle générale également bonnes, même s'il existe certainement des discussions concernant le financement, par le moyen de taxes locales, des tâches communales des équipements (eau, électricité, etc.) et de la déserte des parcelles (ordures, etc.).

La période des années 1970 et du début des années 1980 marque une redéfinition profonde de la configuration des différents acteurs et de leurs ressources sur les rives de Schattenwil. On assiste en effet durant cette période à un transfert des tâches d'aménagement et de protection des rives du VBS à l'Etat et aux communes. Cette nouvelle répartition s'accompagne d'une transformation de la stratégie de régulation :

- On assiste en effet à l'émergence d'une stratégie d'intervention qui passe désormais essentiellement par les politiques publiques. Aussi bien la LC que l'AFU, la LAT ou encore la loi sur la protection des rives signifient une intervention de plus en plus importante et contraignante du droit public sur le droit privé, impliquant en principe une plus grande limitation des droits d'usages des propriétaires fonciers.
- L'acteur principal de la régulation n'est plus cet acteur parapublic qu'est le VBS, *qui faisait très bien le lien entre les communes, les propriétaires fonciers, l'administration cantonale et les organisations de protection de la nature, du paysage et du patrimoine*. C'est en effet désormais l'administration cantonale de l'aménagement du territoire en train

---

<sup>285</sup> Ce qui est tout à fait possible dans la mesure où la seconde correction n'a pas encore eu lieu.

<sup>286</sup> A titre d'exemple, H.S., qui dispose de 2000m<sup>2</sup> de terrain émergé et de 1600m<sup>2</sup> de terrain immergé, paie chaque année quelques centaines de francs d'impôt foncier pour les m<sup>2</sup> qu'il possède sous les eaux du lac. H.S. fait remarquer que s'il remblayait la rive, le terrain ainsi gagné serait sa propriété.



d'être créée, ainsi que les communes, qui reprennent en main cette tâche à travers l'obligation d'édicter un plan communal de protection des rives, reléguant le VBS à une définition plus conventionnelle de groupe de pression<sup>287</sup>. Ce processus de transfert des tâches se trouve également confirmé dans le cas de la construction du chemin des rives, cette délicate tâche étant elle également attribuées désormais aux communes.

Ce transfert de tâches, s'il a resserré les relations entre acteurs publics et groupes cibles (les propriétaires fonciers) en supprimant un intermédiaire, a paradoxalement dans le même temps contribué à les rendre plus tendues. Alors qu'auparavant, on avait affaire à un acteur associatif, indépendant et bien implanté localement, disposant d'une légitimité historique importante, ainsi que de moyens financiers substantiels, et qui recherchait les solutions de la manière la plus consensuelle possible, ce sont aujourd'hui les autorités communales disposant de faibles moyens financiers et composées par ailleurs souvent également de propriétaires fonciers peu sensibles aux thèses socialistes, qui sont chargées d'assumer une tâche de planification très sensible (plans de protection des rives), à l'aide d'instruments de droit public autrement plus agressifs juridiquement et politiquement que ceux de la période précédente. A titre d'exemple du caractère inconfortable de la situation dans laquelle se trouvent de manière générale les communes, on peut essayer de s'imaginer la position de la commune de Vinelz par rapport aux propriétaires de Schattenwil : après ce que IG Schattenwil a permis de faire économiser à la commune, lors de la réalisation des équipements d'évacuation des eaux usées de cette zone, on peut comprendre que celle-ci lui soit redevable, et que cela se soit manifesté précisément lors de la mise en œuvre de la loi sur la protection des rives où la commune ne s'est pas empressée de planifier et encore moins de mettre en œuvre le chemin des rives. Si l'on ajoute à cette situation, la stratégie d'opposition systématique de l'avocat de IG Schattenwil, jusque devant le TF, aux projets de plans de protection des rives, on comprend l'état actuel de non réalisation du chemin.

Il semble donc, au total, que le passage d'une stratégie d'aménagement fondée sur les arrangements locaux, à une politique d'aménagement du territoire concertée et coordonnée aux niveaux fédéral et cantonal a contribué à un accroissement de la conflictualité des relations entre canton et propriétaires fonciers d'une part et canton et communes de l'autre.

### 8.2.6.3 Sous-cas 3 : l'aménagement de la rive gauche (N5 et CFF)

A la fin des années 1960, les projets fédéraux de construction des infrastructures de transports sont considérés comme prioritaires et ne sont donc pour ainsi dire jamais contestés, si ce n'est en ce qui concerne leur tracé. C'est ainsi que, sur la rive gauche du lac de Biemme, certains groupes de la population comme les commerçants et les restaurateurs ont pesé de tout leur poids quelques années auparavant pour obtenir le passage de la route le long de la rive. L'Etat dispose donc d'importants moyens financiers lui permettant d'acheter ou de faire acheter, souvent longtemps à l'avance par les services cantonaux compétents, les surfaces de sols nécessaires à leur construction. Aucune association environnementale ou de protection de la nature n'existe qui soit capable de contrecarrer les projets de la Confédération, les associations présentes (VBS, IGB, Heimatschutz) se contentant de « surveiller » les travaux. L'une des seules oppositions tangibles à l'époque était le fait des vigneron qui tentaient de s'opposer à la destruction de parchets de vignes en vue de la construction de la route.

L'importance prise par les préoccupations de la protection quantitative du sol et de la protection qualitative des paysages naturels et culturels, suite à l'exécution de l'AFU, a contribué à

---

<sup>287</sup> Ceci même si l'association continue de fournir des conseils techniques et juridiques en matière de construction sur les rives, ainsi que d'exercer son droit d'opposition aux projets qu'elle estime ne pas correspondre aux règlements de constructions.

accroître fortement la conflictualité des rivalités sur la rive gauche. Ces rivalités mènent à l'émergence d'un conflit ouvert au sujet du tracé de la voie CFF et de son éventuelle mise en tunnel. Il est intéressant de constater que le caractère incontesté des projets fédéraux ne va plus de soi et que la réalisation de ces derniers passe désormais, dans certains cas plus délicats, par des processus de négociation qui coûtent très cher à la Confédération. Ainsi, la tentative de la commune de Ligerz et le soutien qu'elle a reçu de la part de l'administration cantonale, témoignent bien de l'impact (au total cependant insuffisant) qu'a pu avoir l'AFU sur l'aménagement de la rive gauche. Le demi-échec que représente la mise en tunnel d'une seule des deux infrastructures (i.e. la N5) est moins le résultat de la faiblesse de l'AFU (qui a, dans un premier temps, même permis d'envisager le déblocage de crédits importants pour la mise en tunnel), que des querelles entre les différentes communes.

Dès que le tracé de la N5 a été connu, l'Office cantonal des routes et la Direction des domaines du canton de Berne achetèrent les terrains nécessaires à la construction de la route<sup>288</sup>. Les moyens financiers de l'Etat sont considérables à cette époque. Les vigneronns qui refusaient de vendre ou d'échanger leurs parcelles sur la rive du lac étaient menacés d'expropriation. Le VBS et l'IGB ne purent pas intervenir de manière significative durant cette période de préparation des travaux.

Les communes sont d'autant moins disposées à contester les grands projets de la Confédération, qu'elles n'en ont la plupart du temps pas les moyens et qu'il existe par ailleurs souvent un intérêt direct de la part des présidents de communes à la réalisation de ceux-ci, dans la mesure où, sur la rive gauche en tous les cas<sup>289</sup>, ces présidents sont souvent de petits entrepreneurs en construction qui ont de bonnes chances de récupérer d'intéressants contrats sur le chantier qui traverse leur commune. A cet égard, le fait que seule la commune de Ligerz fera plus tard opposition aux tracés de la route et du rail ne résulte probablement pas seulement de la valeur particulière du paysage dans cette commune, mais bien plutôt du fait que c'est la seule commune de la rive gauche dont le maire ne possède pas d'entreprise de construction (entretiens Rohner et Bentz).

La stratégie de l'invocation, par la commune de Ligerz, des plans des ZPTP pour contester le tracé de la N5 et de la voie CFF constitue le fait marquant résultant du changement de régime. La force de cette stratégie du maire de Ligerz consiste dans l'exploitation d'une contradiction flagrante au sein du policy design entre politiques d'exploitation infrastructurales et politiques d'aménagement du territoire.

Mais la puissance de la résistance étonnante de Ligerz, qui arrive à contraindre les Offices fédéraux et cantonaux des routes, ainsi que les CFF à venir négocier la mise en tunnel de leurs infrastructures, doit beaucoup à la coalition qu'elle arrive très tôt à former avec un certain nombre d'associations, aussi bien nationales que cantonales et régionales, de protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel<sup>290</sup>. Pour le coup, la commune reprend à son compte, respectivement adhère au répertoire d'arguments de ces associations consistant à présenter la défense du « paysage » naturel et culturel (*Kulturlandschaft und Ortsbild*) de Ligerz comme une contribution faite aux citoyens de l'ensemble de la Suisse du nord-est et consistant à leur préserver un espace naturel et culturel de repos et de détente nécessaire à leur ressourcement (Schweizer Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege 1975).

---

<sup>288</sup> Souvent, les surfaces achetées ne servent pas directement à la construction de la route, mais sont échangées, dans le cadre de remaniements parcellaires, avec les parcelles effectivement concernées par le tracé, ceci de manière à éviter des procédures d'expropriation.

<sup>289</sup> C'est le cas de La Neuveville, Twann et Tüscherz-Alfermée.

<sup>290</sup> Parmi les associations qui soutiennent les revendications de la commune, on trouve : la Schweizer Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Aqua viva, le Heimatschutz (national et bernois), la LSPN, la VBS, la IGB.

Il est par ailleurs intéressant de constater comment les (nouveaux) acteurs de l'aménagement du territoire (Office du plan, Groupe d'aménagement cantonal), « découvrent » en quelque sorte la puissance politique de l'instrument des ZPTP et la possibilité, presque insoupçonnée, de s'opposer aux projets fédéraux jusque là considérés comme intouchables.

Mais cette instrumentalisation locale de la politique fédérale des ZPTP sera elle-même victime de désaccords résultants de susceptibilités locales et de l'esprit de clocher des communes de la rive gauche, qui seront réexploités par les CFF pour finalement imposer leur tracé.

#### 8.2.6.4 Sous-cas 4 : le chemin des rives

La question du chemin des rives constitue, avec la question des résidences secondaires, la rivalité la plus ancienne et la plus stable, puisqu'elle existe depuis près de 70 ans. L'ouverture au public de nouveaux tronçons du chemin ont eu lieu à toutes les époques, même si la période du début des années 1970 a certainement constitué une campagne de construction particulièrement volontariste (et conflictuelle) de la part du VBS.

Géographiquement, les rivalités les plus importantes se concentrent en 1969 essentiellement sur deux types de zones : (1) les rives vendues dans les années 1920-1930 comme zones constructibles pour des résidences secondaires ou principales et (2) les zones (relativement escarpées ou étroites) concernées par les travaux de la rive gauche.

(1) A Schattenwil, à la fin des années 1960, un contentieux important existe à ce propos, qui oppose les propriétaires fonciers au VBS et au Bernische Wanderwege (BW). A plusieurs reprises les deux associations tentent de convaincre les propriétaires d'accepter un élargissement du chemin de 80cm à 120cm. Ne disposant d'aucun argument juridique, ni de la possibilité d'acheter des parcelles, aucun propriétaire n'étant prêt à vendre, les principaux acteurs en sont réduit à une « guerre de tranchée » où chacun réaffirme ses positions, sans que la situation n'évolue. Et ceci jusqu'à aujourd'hui, malgré les interventions résultant de la mise en œuvre de la loi cantonale sur la protection des rives durant les années 1980 et 1990.

(2) Des discussions existent avec les CFF en ce qui concerne la construction de certains tronçons sur la rive gauche entre Twann et Vingelz, ainsi qu'entre Ligerz et Twann. Certains de ces tronçons seront construits durant les années 1970 (Twann-Vingelz) et 1980 (Ligerz-Kleintwann).

Bien que contenant des dispositions concernant l'aménagement et/ou l'accès public aux rives des lacs, les nouvelles législations d'aménagement du territoire entrée en vigueur durant la période de changement de régime (LC, AFU, LAT), n'ont eu paradoxalement aucun effet sur la construction du chemin des rives. C'est d'ailleurs ce constat qui poussa les socialistes à lancer leur initiative de loi sur la protection des rives, dont la mise en œuvre a eu, elle, par contre, pour effet d'intensifier et de transformer les modalités de rivalités sur les rives à partir du début des années 1980. L'intervention relativement contraignante d'une loi cantonale imposant des critères et des modalités homogènes de planification de l'aménagement qui sont étrangers à la pratique historique locale, de même que le brusque changement de rôle qu'a constitué le transfert de la tâche délicate de la réalisation du chemin, d'un acteur historique et légitime comme le VBS, aux communes qui ne l'ont pas demandé et n'ont aucune envie de l'assumer, a complètement bouleversé l'équilibre local et a contribué à raviver les tensions et les rivalités autour du chemin des rives.

On trouve en 1969 un grand nombre d'acteurs concernés par cette rivalité dont les quatre principaux sont : les propriétaires fonciers, les communes, les associations de promotion du chemin (VBS et BW) et dans certains cas, les CFF. Cette configuration est relativement équilibrée et stable depuis les années 1940 et a permis la construction durant les 40 premières années d'existence du VBS d'un nombre assez important de km de chemin (cf. figure 8.3).

Devant l'absence de servitude généralisée sur la rive du fait de l'inexistence d'un chemin de halage et de la vente aux propriétaires fonciers des portions du mur de soutènement construites à l'origine par le canton et la Confédération, le VBS a mis en place une stratégie *d'achats ciblés de parcelles et de servitudes*. Profitant des portions de rives déjà publiques, ainsi que de l'implantation des infrastructures portuaires et de détente (sous-cas 1), la stratégie a consisté à constituer un « réseau » aussi serré et complet que possible de portions de rives publiques, de manière à entourer les parcelles privées et faire ainsi pression sur leurs propriétaires de manière à ce qu'ils acceptent d'accorder ou de vendre une servitude permettant le passage sur la rive. En s'alliant avec les communes, et sous l'œil bienveillant du canton, le VBS et le BW ont également, dans certains cas, agité le spectre de l'expropriation (par la commune et pour des motifs d'intérêt public) devant les propriétaires fonciers récalcitrants. Grâce à la rente financières que lui alloue la SEVA, cette stratégie d'achat a porté ses fruits, en gros jusqu'au milieu des années 1970.

En face, les propriétaires fonciers invoquent bien évidemment la protection de la propriété privée en refusant d'accorder un droit de passage ou en exigeant une indemnisation substantielle lorsqu'ils l'accordent ou se font exproprier. Les propriétaires essaient cependant d'éviter autant que possible l'intervention de la commission cantonale d'expropriation qui est perçue comme l'exécutant des « basses œuvres » de la puissance publique et dont ils craignent qu'elle ne fixe des indemnités en dessous des prix du marché foncier. Une autre stratégie consiste à contester l'utilité publique du chemin. Finalement, les propriétaires ont toujours stratégiquement entretenus de bonnes relations avec les autorités communales et, si le besoin s'en faisait sentir, n'ont pas manqué de leur rappeler les montants des taxes qu'ils leur paient, de même que l'exécution de travaux d'intérêt public qu'ils effectuent en entretenant les rives et le mur de soutènement.

En 1969, les communes, qui sont également membre du VBS, soutiennent financièrement cette stratégie d'achat des terrains et des servitudes et jouent, lorsque c'est nécessaire, le rôle de médiatrices entre leurs administrés et les promoteurs et les constructeurs du chemin (souvent l'office régional du service des forêts).

La situation à Schattenwil est la même que partout ailleurs, à la seule différence toutefois que la question du droit de passage avait immédiatement été soulevée par les deux communes dans les années 1930. Celles-ci qui avaient passé, à cette époque déjà, avec les propriétaires fonciers un *accord oral (stillschweigendes Abkommen)*, inscrit nul part mais connu de tous, octroyant le libre passage aux « riverains ». A la question de savoir quelle population d'ayants droit ce terme recouvrait, les communes ont signalé qu'il serait souhaitable que ce terme soit compris dans un sens relativement large s'apparentant aux « habitants de la région ». De fait, cet accord oral vieux de 70 ans correspond à une autorisation générale de passage sur le mur de soutènement d'une largeur de 80cm séparant le lac des parcelles privées. On se trouve donc là en présence d'une règle informelle garantissant un passage public, droit de passage qui n'est cependant pas inscrit dans le registre foncier. Ainsi, de facto, aucun propriétaire ne peut interdire le passage de promeneurs sur le mur, alors qu'en contrepartie, le chemin reste volontairement malcommode et méconnu du grand public, rien n'étant fait pour signaler son existence. Tout se passe en réalité comme si cet accord constituait en réalité plus une garantie de libre passage à destination interne du groupe des propriétaires, qu'à destination du public<sup>291</sup>. C'est l'élargissement de ce mur (passage de 80cm à 120cm) qui constitue, dès les années 1940 ou 1950, le centre de la rivalité.

---

<sup>291</sup> Lors de ma visite sur place, j'ai pu constater que l'existence de ce chemin sur le mur n'est indiquée/fléchée nulle part. Par ailleurs, il existe de petits contentieux entre propriétaires sur cette question du libre passage sur le mur. Par ailleurs, Cet accord n'inclut cependant pas les premières parcelles occidentales du fait que les propriétaires de ces parcelles ont payé eux-mêmes la construction de leur mur de soutènement.

Alors que la stratégie d'achat foncier du VBS enregistre encore de jolis succès jusqu'au milieu des années 1970, le transfert de la tâche de la réalisation du chemin, ainsi que d'une planification protectrice des rives (cf. sous-cas 2), aux communes déstabilise complètement l'ancienne configuration d'acteurs. En retirant au VBS la tâche de réaliser le chemin, le nouveau régime se prive du capital social et de la confiance progressivement accumulés par l'association au cours des décennies précédentes auprès des différents acteurs concernés par la question du chemin, de même qu'il met les communes dans une position inconfortable dans laquelle elles avaient précisément toujours évité de se retrouver. En effet, trop contentes jusqu'ici d'avoir pu déléguer cette délicate tâche à une association privée reconnue d'intérêt public (dont elles sont par ailleurs membres), association confortablement subventionnée par l'argent de la loterie cantonale, les voilà désormais chargées d'imposer directement à leurs administrés, dont les plus riches et les plus influents politiquement habitent précisément sur la rive, le passage de ce chemin qu'elles ne faisaient jusqu'à présent que subventionner de loin. On comprend dans ces conditions pourquoi la stratégie de la commune a souvent consisté, durant toutes les années 1980, à reconstruire les conditions du statu quo. D'une part en inscrivant le chemin sur le plan de protection des rives, comme l'y oblige la loi, et d'autre part en s'empressant de reporter sa construction dès que cela était possible. C'est exactement cette stratégie qui prévaut, aujourd'hui encore, sur la rive de Schattenwil, où le statu quo arrange propriétaires et communes, tout deux pouvant par ailleurs se retrancher derrière l'accord oral de 1930 garantissant le libre passage aux promeneurs sur le mur. Cette situation constitue probablement d'ailleurs une *relativement bonne solution*, dans la mesure où le passage d'un chemin de 120 cm de large poserait *objectivement* des problèmes sur un nombre important de parcelles, comme le montre la consultation du plan de protection des rives de la commune de Vinelz (Documents cartographiques IV 1994). Ceci d'autant plus que les pressions exercées par les propriétaires fonciers peuvent parfois être assez convaincantes selon leur poids fiscal ou encore les services rendus à la commune, comme dans le cas des économies que IG Schattenwil a permis à la commune de Vinelz de réaliser lors de l'épisode du raccordement au réseau des eaux usées (cf. sous-cas n°2). Mais la résistance des propriétaires fonciers peut probablement également compter sur l'émergence, à partir du milieu des années 1980, d'une nouvelle rivalité, pour l'instant encore peu visible, entre la construction du chemin des rives et la protection et/ou la renaturation des rives proches de l'état naturel. Il semble donc que, paradoxalement, l'arrivée d'une politique d'aménagement du territoire et de protection et d'aménagement des rives du lac n'a pas permis d'avancées spectaculaires du chemin, voire a même contribué à son enlisement.

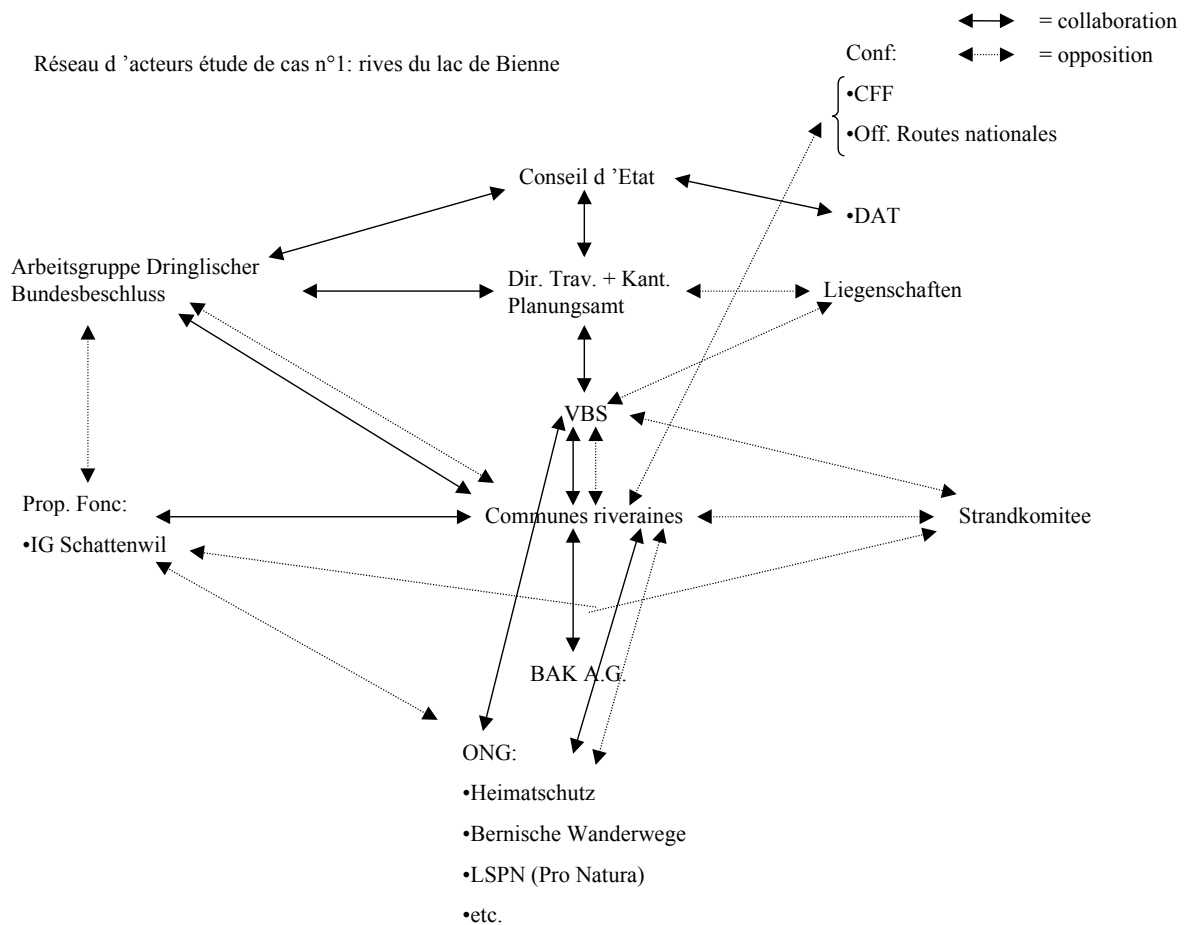
Ce constat est renforcé par la mise en place, à partir du milieu des années 1980, d'arrangements entre le VBS et certains particuliers prévoyant un échange de bons procédés entre d'une part l'acceptation par le propriétaire d'une mise sous protection de sa rive proche de l'état naturel et d'autre part la garantie donnée par le VBS de faire passer le chemin derrière la propriété et non devant.

Finalement, les opérations foncières, à but essentiellement financier, réalisées par la Direction des domaines publics (sous-cas 3), a également démontré que les communes n'étaient pas les seuls acteurs publics susceptibles de contrecarrer la mise en œuvre de la loi sur la protection des rives, pourtant clairement acceptée en votation populaire. En effet, à plusieurs endroits, le VBS et l'Office cantonal de l'aménagement du territoire ont fait des propositions à l'Office cantonal des routes et à la Direction des domaines du canton afin de saisir l'occasion des achats de terrains et des remaniements parcellaires liés à la construction de la N5 et des voies CFF pour faire passer le chemin sur la rive. La plupart du temps, ces propositions ont été écartées par ces deux offices cantonaux qui poursuivent une logique propre qu'ils considèrent comme incompatible avec la réalisation du chemin. L'exemple le plus absurde et relativement récent concerne des parcelles, situées directement sur la rive du lac à La Neuveville, entre

Grenetel et St-Joux, parcelles en possession de la Direction des domaines publics du canton de Berne et qui ont été vendues à des particuliers alors même que la commune doit trouver des solutions pour la réalisation du chemin des rives à cet endroit.

La figure 8.4 visualise la configuration des relations entre les différents acteurs au sein du périmètre.

**Figure 8.4 : La configuration des relations entre acteurs au sein du périmètre des rives du lac de Biemme entre 1960 et 1985**



### 8.2.7 L'impact du changement des composants nationaux sur le changement de régime dans le périmètre des rives du lac de Biemme

Si sur le papier, le canton de Berne possède, en 1970 déjà, à travers sa nouvelle loi sur les constructions, une législation en matière d'aménagement du territoire anticipant une bonne partie des exigences de l'AFU et surtout de la future LAT, l'AFU a cependant certainement constitué une mesure indispensable à la *réalisation* de ce programme d'aménagement du territoire. C'est en tout cas la thèse que défend, le conseiller d'Etat Erwin Schneider (Schneider 1973), chef de la DTP et responsable politique de l'exécution de l'AFU dans le canton :

« L'arrêté fédéral urgent a donc une importance considérable pour le canton de Berne, dans la mesure où il permet de réaliser dans les années à venir l'aménagement du territoire, qui en est encore à l'état de projet, de façon plus efficace que ne pourrait le faire le droit bernois. La loi sur les constructions du canton de Berne ne connaît pas, notamment, l'interdiction générale de construire aux fins d'aménagement » (Schneider 1973 :94).

Ainsi, selon lui, l'AFU était indispensable, dans la mesure où la loi cantonale sur la construction (LC), si elle poursuivait partiellement les mêmes buts en matière de planification, n'avait pas encore développé tous ses effets. L'AFU a donc permis une accélération de la réalisation de la planification locale, telle qu'elle est prévue dans la LC. Le plan des ZPTP a eu un impact considérable sur l'aménagement local puis, plus tard, sur l'ensemble du dispositif cantonal, régional et local de planification sous le nouveau régime de la LAT. Si l'influence du plan des ZPTP sur les plans d'affectation communaux est évidente, car directe (notamment dans le cas des processus de reclassement des portions de ZAB surdimensionnées) (Wenger 2002, 2003), elle ne s'arrête pas là. L'influence du plan AFU se fait encore fortement sentir durant toute la décennie 1980, voire durant les années 1990, notamment lors de l'élaboration des plans de protection des rives (entretiens Rohner et Iseli)<sup>292</sup>.

Il est à noter que cette perpétuation des effets de l'AFU est partiellement un résultat - certainement involontaire - de la stratégie de ses principaux opposants. En effet, l'impact de l'AFU a été d'autant plus durable que sa durée de vie a été prolongée à trois reprises (jusqu'à fin 1976, fin 1979, puis finalement fin 1981), *notamment en raison du rejet en votation populaire de la première LAT en 1976*. Ainsi, conçu pour durer 2 ou 3 ans, l'AFU aura finalement, grâce au référendum contre la première LAT, déployé ses effets durant près de 9 ans. L'inscription dans la durée de mesures dont le haut degré de contrainte était légitimé par l'urgence de la situation, de même que par le caractère provisoire de celles-ci, a eu pour effet paradoxalement de renforcer le zonage temporaire plus exigeant et de rendre son démantèlement plus difficile<sup>293</sup>.

Dans ces conditions, l'entrée en vigueur de la LAT en 1980 est perçue, dans le canton de Berne en tous les cas, avant tout comme un exercice de coordination entre les différents instruments de planification déjà là, plutôt que comme une véritable révolution. Ceci à une exception près qui concerne la zone agricole. La LAT a dans ce cas eu très clairement pour effet d'accroître encore la sévérité des dispositions (régulières) en matière de conditions d'octroi des dérogations pour la construction hors zone à bâtir.

D'un autre côté, il convient de noter que la résolution (provisoire ?) des deux sous-cas (installations portuaires et N5/CFF), n'a pour ainsi dire aucun lien avec l'exécution de l'AFU et la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire. De même, pour les deux sous-cas qui restent (chemin des rives et résidences secondaires), également localisés directement sur la rive, le changement des composants fédéraux du régime n'ont pour ainsi dire pas eu d'effets sur leur évolution et la conflictualité de leurs rivalités.

Ainsi, force est de constater que, parallèlement à l'AFU, l'autre ressort du changement dans le périmètre est d'origine cantonale. Il s'agit de l'initiative socialiste proposant une loi sur la protection des rives. Même si elle n'est naturellement pas sans lien avec les impacts des com-

---

<sup>292</sup> Ces plans ne sont de loin pas les seuls à avoir eu une durée de vie aussi longue. Les plans de zones des années 1930 ont également été utilisés par les planificateurs lors de l'élaboration du plan des ZPTP de l'AFU, ainsi que celle des plans de protection des rives !

<sup>293</sup> L'idée que le référendum des milieux immobiliers contre la LAT de 1976 a constitué au total plutôt un auto-goal qu'un succès pour ces milieux a été plusieurs fois avancée par mes interlocuteurs aménagistes au cours des entretiens. Leur thèse est que le prix payé par les propriétaires fonciers et immobiliers pour la suppression du principe de prélèvement de la plus-value aura été au total probablement plus élevé que leur gain au vu des effets de la prolongation de l'AFU sur les plans d'affectation communaux qui sont très souvent établis ou révisés durant cette période.

posants fédéraux du changement (constat des limites de l'AFU et de la LAT à promouvoir l'accessibilité publique des rives), elle est avant tout le résultat d'une *dynamique cantonale*. Et cette dynamique est d'autant plus importante qu'elle contribua, à l'échelle du périmètre, probablement encore plus que l'AFU et la LAT, à modifier en profondeur les modalités de régulation en provoquant une redéfinition des tâches entre les différents acteurs, en attribuant aux communes et au nouvel Office cantonal d'aménagement du territoire les compétences jusque-là en mains de l'acteur historique du périmètre, soit le VBS.

On peut donc considérer que, au total, les impacts des changements des composants fédéraux du régime ont été, dans le cadre du périmètre analysé ici, moins spectaculaires et plus indirects que je ne l'anticipais, précédés partiellement qu'ils ont été d'une part, par une dynamique de changement émergeant peu auparavant au niveau cantonal et d'autre part, par une régulation très ancienne s'étant développée depuis les années 1930 au niveau régional.

### **8.2.8 Le rôle des différents acteurs et des différents niveaux institutionnels dans le processus de changement de régime**

Sept acteurs ont joué un rôle significatif dans le processus de changement de régime au sein du périmètre : la Direction des Travaux Publics (DTP) et son chef le Conseiller d'Etat Erwin Schneider, le *kantonale Planungsgruppe* (dirigé par Sebastian Bentz), le VBS, la BAK A.G., les communes, les propriétaires fonciers (parfois regroupés en *Interessegemeinschaften*) et le parti socialiste bernois.

La DTP, et notamment son *Office du Plan*, ont très fortement influencé le processus de changement, et ceci de différentes manières, plus ou moins directes. Si elle a joué un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre des principales nouvelles dispositions du régime (révision de la LC, exécution de l'AFU, mise en œuvre de la LAT), elle a à plusieurs reprises recouru à la délégation de tâches à des acteurs parapublics tels que le *kantonale Planungsgruppe*, chargé du traitement et de la levée des oppositions résultant de la mise à l'enquête publique du plan des ZPTP dans le cadre de la procédure AFU, ou encore le VBS qu'elle contribue à créer et qu'elle utilise très tôt comme une sorte de « bras armé » pour contrôler à distance la régulation de l'aménagement des rives.

Ainsi, la contribution principale du VBS au processus de changement de régime a, paradoxalement, été de l'anticiper en contribuant à diffuser très tôt la logique planificatrice et d'accompagner et de conseiller les communes dans l'élaboration de leur aménagement local. Le VBS a également joué un rôle d'agent de contrôle du respect des plans de zones et des règlements de construction. Lors du tournant du début des années 1980, même si il n'a pas soutenu le projet de loi sur la protection des rives, il a très vite su analyser les enjeux des changements en cours et redéfinir une stratégie d'action propre en réorientant ses activités en direction de la protection du paysage. En particulier, le VBS a bien analysé la difficulté croissante à continuer le travail de protection des rives avec les anciens instruments (notamment le recours au droit privé et aux achats fonciers) à mesure que les problèmes s'enchevêtraient et *appelaient des solutions de planification générales et non plus des actions au coup par coup*. Désormais, les organisations historiques de protection des rives (VBS, IG Bielersee) sont moins enclines à réaliser elles-mêmes, avec les instruments du droit privé (c'est-à-dire en adoptant la même stratégie qu'un « simple » propriétaire foncier), les tâches qu'elles se sont assignées, qu'à intervenir comme experts dans la mise en œuvre des politiques publiques, par exemple en matière de modification des plans de zones ou en matière d'élaboration du plan directeur des rives du lac.

C'est probablement en s'inspirant de l'expérience, couronnée de succès, de la résolution des conflits d'aménagement à travers un organisme parapublic comme le *kantonale Planungsgruppe*, que Sebastian Bentz crée la BAK A.G. L'intérêt de l'expérience menée au travers de cet organisme tient probablement autant à sa contribution au changement de régime du sol



qu'au rôle de *diffuseur* de ces changements en direction de la réglementation du trafic lacustre (planification des couloirs de navigation et contingentement des immatriculations).

Les *communes* sont évidemment des acteurs clés dans le processus de changement de régime, dans la mesure où ce sont elles qui concrétisent en fin de compte sur le terrain les transformations des dispositions du régime. Ce sont en effet les communes qui sont en charge de réaliser/réviser les plans de zones ayant force de loi, d'élaborer, plus tard, les plans de protection des rives, ou encore de financer, de réaliser et d'entretenir les infrastructures de rives et les équipements des parcelles en ZAB, etc. Une des conditions de ce succès est l'acquisition de la conviction que les changements des dispositions vont dans le sens de leurs intérêts concrets. De ce point de vue, l'expérience de l'AFU a au total été un plus grand succès que la loi sur la protection des rives.

Les *propriétaires fonciers*, dont les intérêts sont en général plus proche d'une régulation par leur seul système régulateur (et donc le droit privé), prolongé par le marché foncier, voient en général d'un mauvais œil toute modification du régime passant par un accroissement de la régulation par le PD et le droit public. Ils jouent souvent un rôle de frein face au changement de régime dès lors que leurs intérêts privés sont contrariés. Ce sont dans ces situations que se fondent les *Interessegemeinschaften*. L'analyse de l'opération de raccordement de Schattenvil a cependant montré qu'ils peuvent dans certain cas jouer un rôle moteur dans le développement de solutions d'aménagement, pour autant que ces solutions servent d'une manière ou d'une autre leurs intérêts. Tout semble indiquer qu'une telle solution a de la peine à émerger dans le cas du passage du chemin. Mais l'histoire de la reconquête des rives par le VBS a également montré qu'il existe chez les propriétaires également des comportements altruistes trouvant leur origine dans l'attachement à la beauté du paysage lacustre et dans la conviction d'un devoir de protection de ce dernier. Cet altruisme se manifeste par exemple par le renoncement à un gain financier lors de la vente d'une parcelle au VBS.

L'initiative du *parti socialiste bernois* est le résultat d'une première évaluation des effets du processus de changement initié dix ans plus tôt. Le constat dressé est celui de l'incapacité des nouveaux composants du régime, et notamment l'AFU, à accroître la part des rives du lac accessible au public. L'initiative se veut une réponse au caractère à leurs yeux « inachevé » des changements en cours.

### 8.3 LE PERIMETRE DE LA COLLINE DU HUEB<sup>294</sup>

Le « déclassement » d'une portion de la ZAB (reconnue à un moment donné comme) surdimensionnée et sa réaffectation à d'autres usages (agriculture, zone protégée, espaces verts ou récréatifs, etc.) constitue un processus caractéristique de la période d'émergence de la politique d'aménagement du territoire et de la généralisation du recours à l'instrument du zonage. En effet, ces processus de déclassement - reclassement (ou *Rückzonungen*), qui ont lieu durant les années 1980 et 1990, sont, comme on va le voir ici, souvent des effets plus ou moins directs des plans des zones protégées à titre provisoire mis en œuvre dans le cadre de l'exécution de l'AFU durant les années 1970. Le processus de déclassement constitue donc un objet privilégié pour l'analyse des effets du changement de régime du sol en ce qu'il en est une des conséquences directes.

Mais le processus de déclassement est également intéressant du point de vue de la problématique de la durabilité des usages du sol. En effet, à travers la lutte contre le surdimensionnement de la ZAB et le mécanisme consistant à réaffecter à de « nouveaux » (respectivement anciens) usages des terrains initialement prévus pour accueillir des constructions, c'est également la problématique de la « renouvelabilité » et de l'usage durable de la ressource sol qui se trouve abordée. En effet, comme déjà évoqué dans le chapitre 5 consacré à la définition de la ressource, la réaffectation du sol à des usages différents dans le temps (à travers des processus de dézonages ou de déséquipement) constitue une manière de créer - certes artificiellement - des formes de *reproductibilité* de la ressource. En ce sens, de tels processus comme celui du déclassement, se trouvent au cœur de la discussion sur les usages durables du sol. Comprendre leurs conditions d'émergence et leur déroulement revêt donc un intérêt tout particulier.

#### 8.3.1 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre

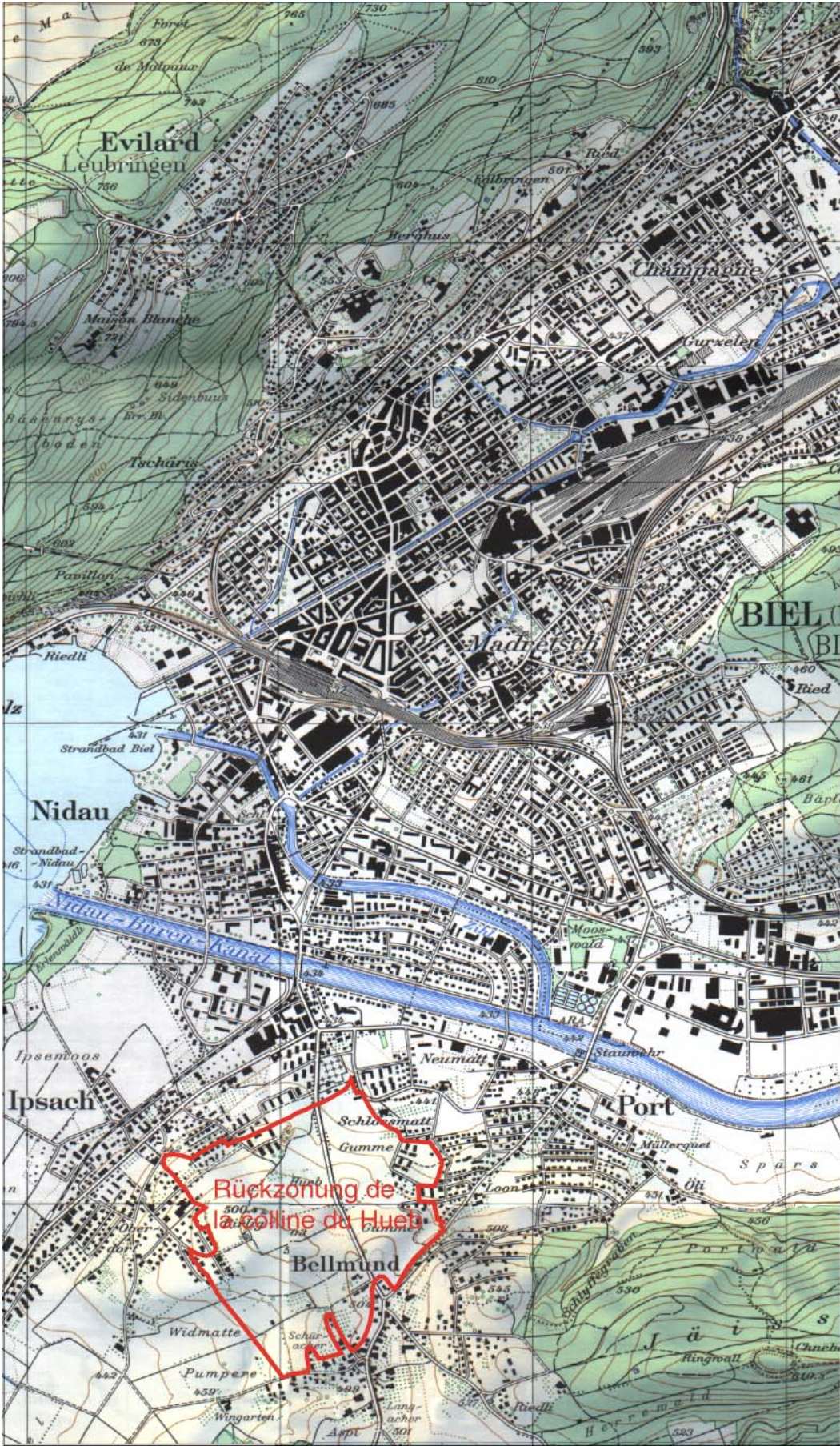
La colline du « Hueb » se trouve dans la région du Seeland bernois, sur le territoire des communes de Bellmund, Ipsach et Port, sur la rive nord-est du lac de Biemme, dans la périphérie sud-ouest de l'agglomération biennoise. Il s'agit d'une colline de prairies située à 500 mètres d'altitude et s'élevant à son point culminant à environ 70 mètres au-dessus du niveau du lac. Elle représente également un intéressant point de vue sur le Jura, le lac et l'agglomération biennoise.

Administrativement, la colline se situe dans le District de Nidau, à cheval sur le territoire des trois communes de Bellmund, Ipsach et Port.

---

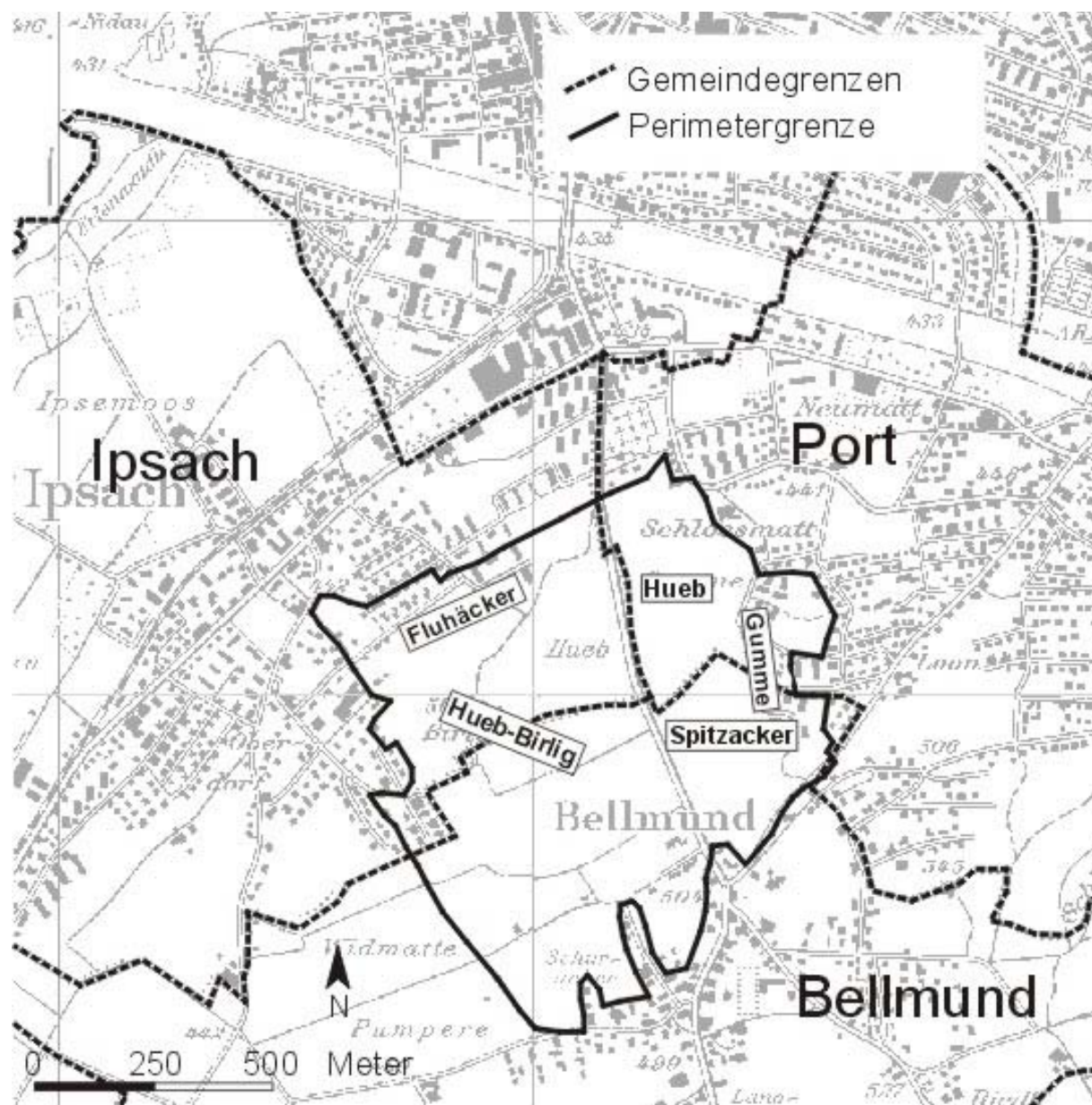
<sup>294</sup> Les éléments présentés ici proviennent d'une étude de cas réalisée par Anita Wenger (2003) dans le cadre du projet « Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime » (recherche n°1214-055890.98/1 financée par le FNRS, dirigée par P. Knoepfel, I. Kissling-Naef et F. Varone et réalisée entre septembre 1999 et août 2002), étude de cas que je n'ai fait que superviser.

Figure 8.5 : Le périmètre du Hueb dans son environnement régional



Le périmètre analysé ici est constitué de l'ensemble des terrains encore libres de constructions, d'une surface d'environ 78 ha, situés entre les limites des zones construites des trois communes, telles que celles-ci se présentent à la fin des années 1960. Celui-ci peut être découpé en trois différentes zones se distinguant sous l'angle de leur processus de déclassement. Ces zones sont Hueb-Birlig (Ipsach et Bellmund), Hueb (Port) et Spitzacker (Bellmund) (figure 8.6).

**Figure 8.6 : Le périmètre de la colline du « Hueb »**



Source : Wenger 2003 :10

On peut encore distinguer deux autres zones au sein de ce périmètre que sont Fluhäcker (Ipsach) et Gumme (Port et Bellmund) qui, dans la mesure où elles sont déjà passablement construites, ne font pas partie du périmètre de déclassement.

Recouvertes de terres argileuses et grasses, les pentes douces à moyennes de la colline se prêtent bien aux usages agricoles et notamment à la mise en culture. Les terrains situés dans le périmètre sont quasi intégralement en mains privées. Une partie de ceux-ci ne sont pas exploités directement par les propriétaires, mais loués à des agriculteurs locaux. Seules les parcelles situées aux marges du périmètre, à proximité des zones déjà construites, sont déjà (partiellement) équipées. Le périmètre est par ailleurs traversé du nord au sud par la route cantonale Bienne-Aargberg.

Les trois communes connaissent une forte croissance démographique au début de la période (décennies 1960 – 1970). Celle-ci baisse cependant à partir des années 1980 :

**Tableau 8.2 : Evolution de la population dans les trois communes du périmètre (1960-1990)**

Communes	Population (en absolu)			
	1960	1970	1980	1990
Ipsach	791	1'480	2'736	3'052
Bellmund	488	665	819	1'061
Port	1'251	2'091	2'560	2'706
<b>Total</b>	<b>2'530</b>	<b>4'236</b>	<b>6'115</b>	<b>6'819</b>

Communes	Evolution de la population (en %)			
	1960-70	1970-80	1980-90	1960-90
Ipsach	+87.1%	+84.9%	+11.6%	+285.8%
Bellmund	+36.3%	+23.2%	+29.6%	+117.4%
Port	+67.2%	+22.4%	+5.7%	+116.3%
<b>Total</b>	<b>+64.4%</b>	<b>+44.4%</b>	<b>+11.5%</b>	<b>+169.5%</b>

Source : Atlas de la Suisse 2000, cité in Wenger (2003 :11)

Alors que les communes de Ipsach et Port sont dominées par des activités industrielles et commerciales, Bellmund reste avant tout une commune agricole.

L'intérêt de ce périmètre réside avant tout dans son caractère représentatif des cas de surdimensionnement de la ZAB en région périurbaine. Il s'agit d'une zone de confins située initialement dans le « reste du territoire communal » classé en ZAB suite, à la fois, au développement de l'exurbanisation et aux pronostics largement surévalués de la croissance démographique produits dans les années 1960. Par ailleurs, il illustre parfaitement, comme on va le voir, la séquence historique « classique » : 1. surdimensionnement de la ZAB (1960) → 2. gel des surfaces constructibles (1970) → 3. Déclassement et redimensionnement (réduction) de la ZAB (1980 – 1990).

Compte tenu de la taille du périmètre, du caractère homogène des rivalités (surfaces constructibles versus agriculture), de la structure peu différenciée de la propriété et du caractère relativement similaire du processus de déclassement dans les trois communes, il n'a pas été jugé pertinent de distinguer des sous-cas.

### 8.3.2 Chronologie générale du cas

Les événements pertinents de cette étude se déroulent durant une période allant de la fin des années 1960 au début des années 1990. Cette période a été fortement marquée par l'introduction, au niveau fédéral comme cantonal d'un certain nombre de trains de mesures ayant fortement affecté la régulation des usages du sol dans le cadre du périmètre. Il s'agit, au niveau fédéral, de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) et de l'AFU durant les années 1970, de la mise en œuvre de la LAT à partir de 1980 et, finalement, l'élaboration, à partir du milieu des années 1980, d'un plan sectoriel de la Confédération fixant, au niveau national, des quotas minimums de surfaces d'assolement à mettre sous pro-

tection par les cantons. Parallèlement, le début des années 1970 correspond, au niveau cantonal, à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les constructions<sup>295</sup>. Très progressiste en comparaison intercantonale, cette loi se distingue avant tout par le fait qu'elle contraint les communes, dans le cadre de leur planification locale (1) à distinguer clairement leur ZAB du reste du territoire communal et (2) à équiper à leur frais toute parcelle située en ZAB pour laquelle, le propriétaire demande un permis de construire.

Déjà au milieu des années 1960, les communes de Bellmund et d'Ipsach, en réaction à l'accroissement de la pression sur le sol et à la tendance, en voie d'émergence, d'un développement désordonné et dispersé des constructions sur leur territoire, mandatent l'association de planification régionale de « Biel-Seeland » afin d'élaborer un projet cohérent d'urbanisation du périmètre (figure 8.7). Le projet, présenté en 1968, propose la réalisation, sur une superficie de 22 ha, d'une sorte de « ville nouvelle » composée d'un nombre important de bâtiments comptant jusqu'à 18 étages et susceptibles d'accueillir jusqu'à 3'000 habitants. Le projet prévoit également l'implantation d'un centre commercial, d'un bâtiment administratif, d'un hôtel, le tout étant desservi par un important réseau routier.

**Figure 8.7 : Le Projet de « ville nouvelle » sur la commune du Hueb**



Source : Zürcher 1992 :256

Durant la même année, les deux communes révisent chacune leur plan de zone, plans qui seront approuvés deux ans plus tard, en 1970, par le Conseil d'Etat bernois. Le processus de planification est encore renforcé une année plus tard avec l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur les constructions, dont les caractéristiques contraignantes en matière de planification ont déjà été présentées plus haut (section 8.2.5.1). Placées devant l'obligation de distinguer très clairement les zones constructibles (dont les frais d'équipement sont à leur charge) du « reste du territoire communal » (en principe pas destiné à la construction), les trois communes se trouvent, compte tenu des projets existants, devant un choix difficile : (1) définir le Hueb, comme ZAB et assumer les coûts engendrés par l'équipement des parcelles constructibles ou, (2) sortir le Hueb de la ZAB avec les risques que cela comporte, à savoir de risquer de devoir faire face à des demandes d'indemnisation de la part des propriétaires et des promoteurs engagés dans le projet. L'AFU de 1972 va fortement contribuer à modifier le choix des communes, qui sont initialement convaincues de la nécessité et de la pertinence du projet de « ville nouvelle » sur la colline.

---

<sup>295</sup> Loi sur les constructions (LC) du 7 juin 1970, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne*, 1970 168

Dans le cas du Hueb, préalablement au dépôt de la demande de permis de construire, les communes doivent encore élaborer un plan de construction, ainsi que procéder à un remaniement parcellaire, ce qui laisse de la marge aux communes en ce qui concerne l'obligation d'équiper. La création du syndicat de remaniement parcellaire date de septembre 1972, soit précisément *durant* la période de réalisation des plans des zones protégées à titre provisoires découlant de la promulgation de l'AFU par le Conseil fédéral. Parallèlement, les communes révisent leur plan directeur des canalisations en prévoyant la réalisation de l'équipement des parcelles de la zone Hueb-Birlig. Cependant, la réalisation de ces équipements n'est prévue que dans un deuxième temps, dans la mesure où elle dépend de la réussite de l'opération de remaniement parcellaire, dont la complexité et la lenteur de la réalisation retardent le début des travaux.

Conformément aux critères définis dans le décret cantonal d'exécution de l'AFU, la quasi intégralité du périmètre du Hueb est mise sous protection provisoire. Espace de verdure séparant les localités, colline descendant en pente douce vers le lac et ayant à ce titre une dimension paysagère certaine, le périmètre, composé essentiellement de parcelles encore non équipées, entre parfaitement dans la catégorie des zones à protéger du point de vue de l'AFU.

Lors de la mise à l'enquête publique des plans des zones protégées, les communes et les propriétaires, craignant de voir leur projet sérieusement compromis, font opposition. Ils exigent l'annulation de la mise sous protection, arguant de l'importance et de la cohérence du projet qui évite tout phénomène de dispersion des constructions, de même que de son état d'avancement, un syndicat de remaniement parcellaire ayant même déjà commencé à travailler. Les autorités cantonales rejettent l'ensemble des oppositions arguant de leur côté d'une part, du caractère provisoire du classement et d'autre part, de la possibilité de mettre un terme à ces mesures en révisant les plans de zone communaux et en utilisant l'instrument des plans partiels d'affectation spéciaux, instrument qui permettrait de résoudre les problèmes liés à l'absence d'équipement des parcelles, au surdimensionnement de la ZAB, ainsi qu'aux questions renvoyant à la protection du paysage.

Si, pour la partie centrale du périmètre de Hueb-Birlig, l'exécution de l'AFU n'altère pas, en théorie tout du moins, la constructibilité des terrains de manière décisive, il n'en va pas de même des autres secteurs du périmètre (Spitzacker, sur le territoire de la commune de Bellmund, ainsi que la partie du périmètre située sur le territoire de la commune de Port) pour lesquels l'AFU sonne le glas de tout espoir de construction dans la mesure où ces terrains ne sont pas équipés et ne font pas l'objet d'un projet de construction. La commune de Port opère ainsi, à travers la révision de son plan de zone durant la seconde partie des années 1970, le premier déclassement de parcelles au sein du périmètre.

Le prolongement à plusieurs reprises du régime de l'AFU, suite à l'échec du premier projet de LAT, ne facilite pas le bon développement du projet. Confrontés à une législation d'urgence d'autant plus sévère qu'elle est réputée provisoire et qu'elle soumet toute demande d'autorisation de construire au statut de l'exceptionnalité (c'est-à-dire, également, à l'approbation des autorités fédérales), les promoteurs, lassés par cette insécurité politique, commencent à douter de la pertinence (économique) du projet.

Parallèlement, d'importants changements conjoncturels (crise pétrolière, récession économique, crise dans le secteur du bâtiment, « aplatissement » de la courbe démographique) achèvent de convaincre les promoteurs de revoir complètement leur projet. Ces derniers prennent progressivement conscience, durant la seconde moitié des années 1970, qu'il ne correspond plus, ni aux exigences nouvelles de la politique d'aménagement du territoire en voie d'émergence, ni à l'état de la demande sur le marché immobilier. Dans une nouvelle version du projet, élaborée à la fin des années 1970, et correspondant par ailleurs à une révision des plans de zones des deux communes, les énormes blocs locatifs sont remplacés par des rangées de maisons contiguës.

Cependant, l'institutionnalisation, à travers l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, de l'obligation pour les communes de dimensionner leur ZAB en fonction du développement réaliste de la commune pour les 15 ans à venir, met en lumière le caractère encore clairement surdimensionné de la ZAB dans les communes de Bellmund et Ipsach, dont les plans de zones communaux datent des années 1970.

Mais le coup de grâce provient de l'exploitation, par les opposants au projet, ainsi que par l'administration cantonale (OACOT), de l'obligation pour le canton de désigner un quota de terres agricoles bloquées dans le cadre de la mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération<sup>296</sup>. Ainsi, dans une motion déposée en février 1985 auprès du Grand conseil bernois, le député Wyss, déplore - par *anticipation* - le non respect, par le canton de Berne, des exigences fédérales en matière de quotas de terres d'assolement contenues dans le futur plan sectoriel en cours d'élaboration. Il porte ainsi à la connaissance du Parlement le fait que, si rien n'est fait d'ici l'entrée en vigueur du plan en 1989, 6'700 ha risquent, à moyen terme, de manquer en regard du contingent attribué au canton de Berne, et ceci alors même que l'on estime à 4'400 ha la surface de (bonnes) terres agricoles situées dans les portions surdimensionnées de la ZAB. Suite à l'acceptation de cette motion par le Parlement, l'administration cantonale de l'aménagement du territoire est chargée d'établir un *plan de protection des terres cultivables de qualité supérieure (Kulturland)*. L'objectif de ce plan consiste à obliger le canton et les communes à reclasser en zone agricole l'ensemble des terres d'assolement nécessaires situées dans la ZAB, à condition que celles-ci ne soient, ni nécessaires au développement planifié de la commune, ni ne puissent faire l'objet de demandes crédibles d'indemnisation au titre d'expropriation matérielle. Il apparaît cependant de plus en plus clairement à cette époque (fin des années 1980) que l'espoir d'obtenir des indemnisations pour expropriation matérielle en cas de déclassement de terrains non équipés est, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence fédérale (Moor 1982, 2002, DFJP/OFAT 1981 :124 sqs), pour ainsi dire nul.

Ce plan cantonal, entré en vigueur en juillet 1986, donne 5 ans aux communes pour modifier en conséquence leur plan d'affectation. A Bellmund et à Ipsach, la quasi intégralité du périmètre de la ZAB du Hueb – non équipé - est visée par la mesure de reclassement. Suite à son opposition dans le cadre de la procédure de consultation du plan, la commune de Port obtient toutefois gain de cause en ce qui concerne la suppression de la zone de la Gumme qu'elle considère comme une zone indispensable au développement communal.

Les deux communes, ainsi que la plupart des propriétaires fonciers, font opposition. Il faut toutefois noter que ces oppositions ont, dans le cas des communes, moins pour objectif de contester la décision proprement dite de réaffectation des terrains à l'agriculture, que d'attirer l'attention sur la question des risques liés aux éventuelles demandes d'indemnisation<sup>297</sup>. Les communes sont en effet de plus en plus convaincues que la solution des terres d'assolement constitue pour elles, compte tenu des circonstances, une bonne opportunité de régler définitivement le problème de l'affectation de ces portions problématiques de la ZAB.

---

<sup>296</sup> Ce plan, dont la mise en œuvre est rendue obligatoire par le chapitre 4 (art. 26 à 30) de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (RO 1989 1985), « vise à garantir une surface totale minimale de terres d'assolement ayant pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé ».

<sup>297</sup> Il apparaît en effet déjà clairement à cette époque dans la jurisprudence (arrêt Barret in ATF 91 I 329 ;), que l'espoir d'obtenir des indemnités pour expropriation matérielle en cas de déclassement de terrains non équipés est pour ainsi dire nul. On comprend ainsi facilement pourquoi les communes, sommées de réduire leur ZAB, sous peine de devoir les équiper intégralement à leurs frais, ont déclassé en priorité ce genre de terrains.



Ce retournement de position des deux communes<sup>298</sup> se concrétisera quelques années plus tard (en 1988 pour Bellmund et en 1992 pour Ipsach), dans le cadre de la révision de leurs plans de zones respectifs, par le reclassement de la quasi intégralité du reste de la ZAB du Hueb en zone agricole<sup>299</sup>.

Le cas du Hueb est certainement représentatif d'un phénomène plus large touchant la plupart des agglomérations de ce pays durant cette période. Il démontre également parfaitement l'importance du rôle joué par l'AFU dans la délimitation des futurs périmètres concernés par ces processus de déclassement. Il met également en lumière l'impact de phénomènes (conjuncturels) extérieurs au régime - tels que la crise pétrolière de 1973-74, la récession économique et la crise dans le secteur du bâtiment qui s'ensuit, ou encore l'« aplatissement » de la courbe démographique - sur le déroulement du changement de régime dans le périmètre, impact également repéré dans l'ensemble des autres études de cas.

Finalement, ce cas du Hueb permet également de pointer une spécificité intéressante au sein de ce processus de déclassement, à savoir l'instrumentalisation du plan sectoriel de la Confédération en matière de terres d'assolement à des fins d'aménagement d'une zone périurbaine. Véritable politique publique fédérale d'aménagement de la zone agricole dont les effets juridiques sont comparables à l'introduction de l'interdiction généralisée de construire hors zones à bâtir au travers de la création de la zone agricole dans la LAT (forte limitation, sans indemnisation, du droit de bâtir), ce plan est utilisé ici comme un instrument de limitation de l'extension urbaine dans les zones périurbaines<sup>300</sup>.

### **8.3.3 Les transformations des composants régionaux (législation cantonale et ré- glementations communales) du régime entre 1960 et 1990 et ses effets sur la structure de la répartition de la propriété**

#### 8.3.3.1 Les composants régionaux et locaux du régime

Situé dans le canton de Berne, à proximité des rives du lac de Biene, le périmètre du Hueb connaît les mêmes composants régionaux que le cas précédent. Je me permets donc de renvoyer à la section 8.2.5.1 ci-dessus.

Le périmètre connaît cependant une spécificité sous la forme de l'impact du plan sectoriel de la Confédération en matière de terres d'assolement. Avec le classement en ZPTP de l'AFU durant toutes les années 1970, l'exécution du cantonal du plan sectoriel de la Confédération constitue le second élément déterminant dans le processus d'affectation des usages du sol dans le périmètre.

En effet, avec l'adoption de la motion Wyss (PS, agriculteur) devant le Grand conseil bernois en septembre 19985, le Parlement cautionne la proposition consistant à définir la réalisation d'un plan des surfaces d'assolement comme une des priorités de la politique cantonale d'aménagement du territoire. Ce plan désigne les surfaces d'assolement à déclasser de la ZAB dans les différentes communes. Et ceci en tenant compte (1) des besoins des communes en ce qui concerne leur développement dans les 15 ans à venir et (2) des risques en matière de demande d'indemnisation pour expropriation matérielle. Après l'entrée en vigueur du plan en

---

<sup>298</sup> La commune de Bellmund semble avoir précédé celle d'Ipsach dans cette voie, cette dernière ayant même menacé à un certain moment la première de reporter sur elle l'intégralité de la charge du paiement d'éventuelles indemnisations pour expropriation matérielle en cas de non réalisation du projet commun.

<sup>299</sup> A titre de dédommagement pour les travaux effectués, le syndicat de remaniement parcellaire se verra attribuer un dédommagement financier de CHF. 420'000.-

<sup>300</sup> Cf. pour une réflexion complémentaire concernant le rôle des quotas de terres d'assolement comme instrument de régulation des usages du sol et d'aménagement du territoire, Wenger 2002.

1986, les communes ont 5 ans pour réviser leurs plans d'affectation de manière à effectuer les déclassements nécessaires.

### 8.3.3.2 La qualification du régime

Les évaluations de la cohérence pour le périmètre des rives du lac sont également valables dans le périmètre du Hueb, à l'exception de la cohérence interne du SR qui, dans ce dernier cas n'est pas affaiblie par les incohérences du montage des droits de propriété sur les rives (cf. sur ce point section 8.2.5.4).

	1969	1980 <sup>301</sup>
Etendue relative	Faible	Elevée
Cohérence interne du SR	Elevée	Elevée
Cohérence interne du PD	Elevée	Elevée
Cohérence externe SR-PD	Faible	Faible
Qualification du régime	<b>Régime simple</b>	<b>Régime complexe</b>

### 8.3.3.5 Les transformations de la structure de la distribution de la propriété

Au début des années 1970, la très grande majorité du périmètre se trouve en mains privées : l'intégralité de la portion se trouvant sur le territoire de la commune de Port, 95% de celle de Bellmund (5% en mains communales), et la très grande majorité de celle d'Ipsach. Une bonne partie de ces terrains qui sont utilisés comme terres agricoles ne sont pas dans les mains d'agriculteurs. La location des terrains se fait au travers de contrats reconduits chaque année, ce qui veut dire qu'en cas de réalisation d'un projet immobilier, ceux-ci sont disponibles rapidement.

Les données collectées lors de la mise en place du syndicat de remaniement parcellaire confirment la nature essentiellement privée des propriétaires. Seuls 3.86% de la surface sont dans les mains des communes et 0,95% appartiennent à l'Eglise catholique. Parmi les propriétaires privés, l'on trouve des entreprises et des sociétés (une caisse d'épargne, la compagnie d'assurance Rentenanstalt), des hoiries et des personnes privées. La grande majorité de ces propriétaires ont clairement des projets de construction. Suite à une première opération de déclassement qui a lieu dans la commune de Port, les propriétaires qui avaient l'intention de construire ont revendu leurs terrains aux agriculteurs.

La structure de la distribution de la propriété foncière n'a jusqu'à aujourd'hui pas été affectée par le processus de Rückzoning. En effet, malgré le processus de déclassement, les 46 parcelles de Hueb-Birli et de Spitzacker ne changent pas de propriétaire, les terrains continuant d'être loués aux agriculteurs.

### 8.3.4 Les effets du changement de régime sur la configuration des acteurs et leurs stratégies

Les acteurs suivants ont joué un rôle significatif dans le déroulement du processus de reclassement :

- *Les autorités cantonales (Conseil d'Etat et Direction des Travaux Publics) : D'une manière générale, les autorités cantonales et, parmi elles, la Direction des travaux publics, soutiennent le développement d'une politique cantonale d'aménagement du territoire aussi*

<sup>301</sup> De manière à pouvoir comparer la classification des régimes entre les périmètres, je propose ici la qualification du régime valable pour le début des années 1980. Je ne discute donc pas la question de l'évolution de sa qualification après l'achèvement du processus de reclassement.

forte que possible. L'engagement du Conseiller d'Etat E. Schneider en faveur d'une mise en œuvre rigoureuse de l'AFU dans le canton en est une preuve. Ce soutien se vérifie également lors de la mise en œuvre cantonale du plan sectoriel de la Confédération en matière de terres d'assolement.

- *L'Office cantonal de l'aménagement du territoire* : Fondé en 1968 et composé, notamment dans le Kreis Biel Seeland, d'une équipe de jeunes planificateurs défenseurs d'une conception assez rigoureuse et restrictive de l'aménagement du territoire ; ces derniers sont les premiers initiateurs de l'idée d'une *Rückzonung* pour le périmètre du Hueb. Devant les oppositions des propriétaires fonciers, ils utilisent tous les moyens détournés possibles (loi sur la protection des forêts, loi sur la protection de la nature et du paysage, loi sur la protection des eaux) pour pallier les lacunes de la législation cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire en matière de lutte contre la dispersion du bâti dans les zones périphériques.

L'exécution de l'AFU constitue pour eux une occasion inespérée de renforcer leur position et d'imposer une vision plus interventionniste et restrictive de la planification des usages du sol. Ils furent aidés en cela par le Conseiller d'Etat E. Schneider.

Bien qu'ils n'accordent que peu de crédit à l'utilité d'une telle planification, les urbanistes de l'Office d'aménagement du territoire ont su exploiter l'occasion fournie par le plan sectoriel de la Confédération pour imposer les intérêts publics de l'aménagement du territoire.

- *Les communes de Bellmund, Ipsach et Port* : Les communes de Bellmund et Ipsach soutiennent dès le début le projet d'urbanisation de la colline du Hueb qu'elles considèrent comme leur zone de développement privilégiée. Entendant cependant éviter tout développement anarchique, elles confèrent le mandat à l'association de planification régionale de Biel-Seeland de développer un projet cohérent en la matière.

La situation de la commune de Port est différente dans la mesure où elle considère qu'elle n'a pas besoin de cet espace pour son développement. De plus, dans son cas, le plus gros propriétaire foncier au sein du périmètre est un agriculteur qui n'a aucune intention de vendre ses terrains. Port est la première commune à opérer un reclassement de ses terrains en zones agricole et concentre son développement dans la zone déjà construite de la Gumme.

Durant la seconde moitié des années 1970, les conceptions des communes d'Ipsach et de Bellmund commencent à diverger. Alors que la première poursuit son projet d'urbanisation dense de son pan de colline, la seconde commence à douter de la pertinence d'un tel développement. Elle s'oppose même à l'établissement d'une entreprise dans la partie non construite de la colline. Suite aux élections de 1982, et l'arrivée d'un nouveau syndic, l'option du déclassement commence à gagner du terrain. Sous la pression des arguments de l'Office cantonale de l'aménagement du territoire, de l'association pour le l'aménagement régional et des bureaux privés, les autorités communales se rallient à l'idée d'un reclassement en zone agricole.

- *L'Association pour l'aménagement régional de Biel-Seeland* : Fondée en 1961, cette association de droit privé a pour objectif d'aider les communes à réaliser leur aménagement local, ainsi qu'à développer une coordination intercommunale de la planification. A la fin des années 1960, elle est mandatée par les trois communes pour développer un projet d'urbanisation dans la zone de Hueb-Birliq. Le projet finalement élaboré est fortement imprégné par une vision urbanistique, anticipant un triplement de la population d'ici à l'an 2000, projet dont l'objectif consiste en premier lieu à développer des villes satellites dans les régions périphériques de l'agglomération biennoise.

Dans le courant des années 1970, l'association commence progressivement à modifier son approche de l'urbanisation du Hueb en intégrant des préoccupations de protection du

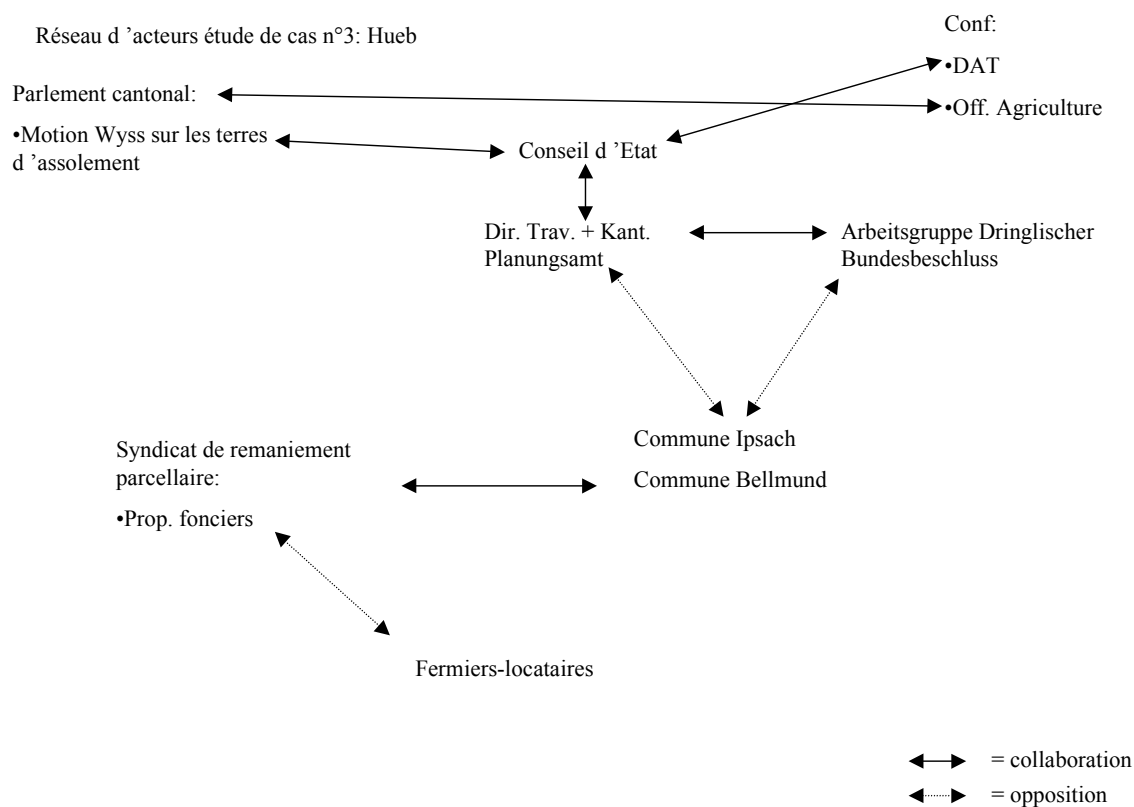
paysage. Mais c'est le remplacement à la direction de l'Association de l'ancien urbaniste par un aménagiste plus proche d'une conception de l'aménagement orienté vers la promotion d'un usage économe et judicieux du sol qui marque un tournant profond dans la philosophie de l'association. A tel point, que celle-ci défend désormais l'idée d'une réduction importante de la ZAB dans le périmètre.

- *Les bureaux d'urbanisme privés Atelier 5 et Haag & Pieri* : Mandaté pour établir ou réviser les plans de zones dans les trois communes, il est le premier à réviser à la baisse, au début des années 1970 déjà, les pronostics démographiques et plaide pour une réduction de la taille des ZAB. Pour ce faire, sa stratégie consiste à proposer aux communes de diviser l'équipement de leur ZAB en différentes étapes, ce qui permet d'éviter l'équipement de parcelles qui risqueraient de n'être finalement jamais construites.
- *Les propriétaires fonciers* : Une grande partie des propriétaires fonciers ont acquis ou conservent ces terrains avec des intentions claires de développer des projets de constructions lucratifs. Une minorité de propriétaires agriculteurs entend cependant conserver leurs terres pour l'agriculture, ce qui rend le développement d'un projet d'urbanisation cohérent très difficile. Le classement du périmètre en ZPTP par l'AFU provoque une sorte de scission au sein du groupe des propriétaires entre ceux qui voient leur projet d'urbanisation gravement menacé et les agriculteurs qui entendent poursuivre l'exploitation de leurs terrains.

Suite au déclassement, beaucoup de propriétaires prétérités ont songé à exiger une indemnisation pour expropriation matérielle. Après examen de la jurisprudence fédérale, leurs avocats les ont cependant dissuadé d'entreprendre une telle démarche dans la mesure où, il apparaissait très clairement qu'ils n'avaient aucune chance d'obtenir gain de cause. En effet, l'absence de concrétisation du remaniement parcellaire, de même que l'absence de plans de construction susceptibles de témoigner de l'imminence de la réalisation du projet, ne permettaient pas aux candidats plaignants d'entrer dans la catégorie très restrictive des cas d'expropriation matérielle.

La figure 8.8 visualise la configuration des relations entre les différents acteurs au sein du périmètre.

**Figure 8.8 : La configuration des relations entre acteurs au sein du périmètre de la col-line du Hueb entre 1960 et 1985**

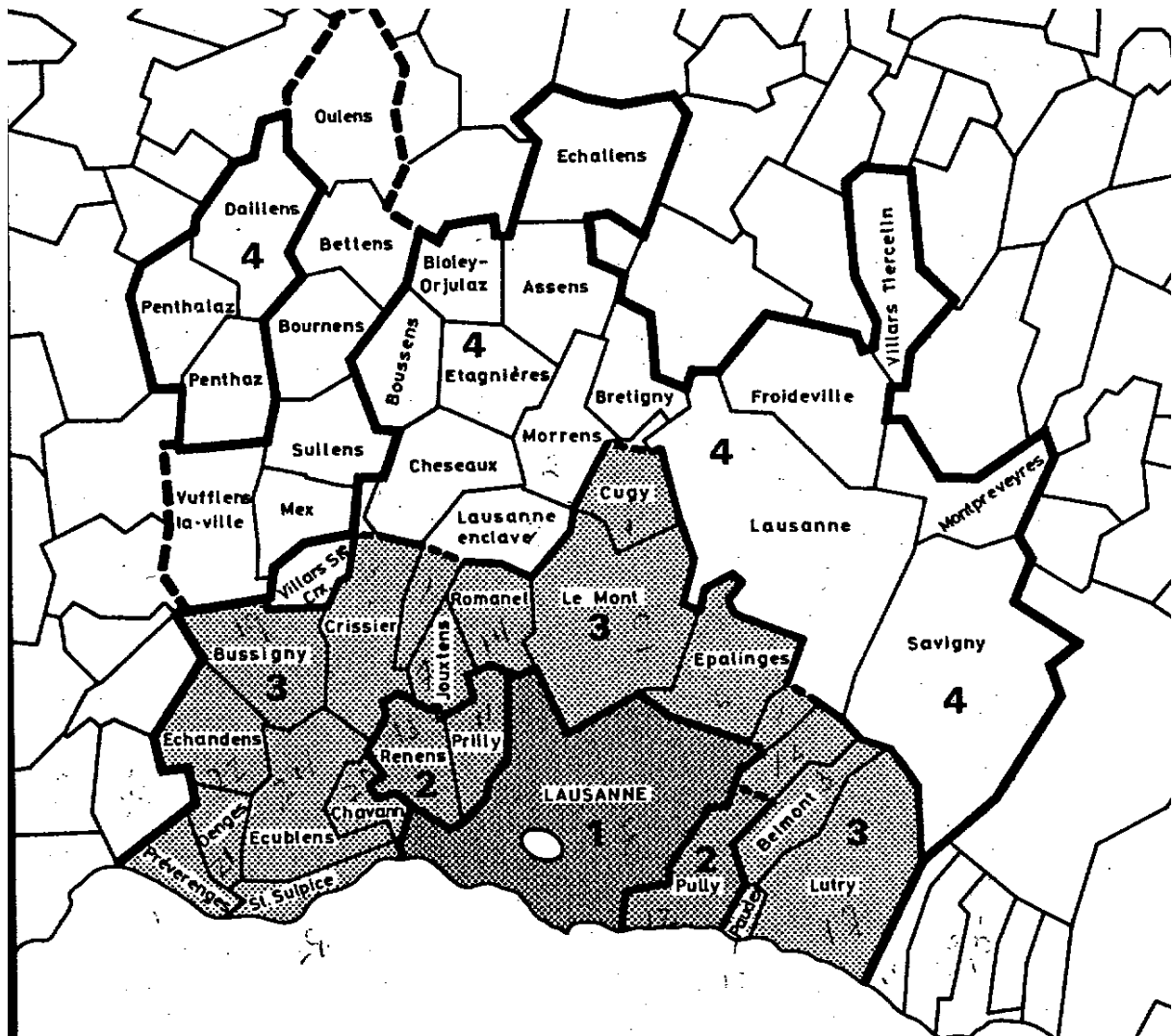


## 8.4 LE PERIMETRE DE L'AGGLOMERATION LAUSANNOISE

### 8.4.1 Justification du découpage du périmètre

Le périmètre finalement retenu dans cette étude est celui de la « région lausannoise », telle qu'elle est définie en 1973 dans le rapport final du plan directeur de la région lausannoise élaboré par le bureau Urbaplan et l'Institut de technique des transports (ITEP) de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), pour le compte de la Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise (CIURL 1973). Le périmètre ainsi découpé comprend 35 communes réparties en 3 couronnes concentriques autour de la ville de Lausanne (figure 8.9).

Figure 8.9 : Le périmètre et ses différentes couronnes.



Source : CIURL 1973 :12

Ce découpage en couronnes, et la logique de regroupement des communes en leur sein, exprime la spécificité d'une part, des rapports entretenus par les différentes communes avec le centre-ville (zone 1 dans la figure ci-dessus) et d'autre part, des problèmes d'aménagement auxquels elles doivent faire face. En effet, en fonction de leur proximité au centre-ville, de

leur topographie, ou encore des infrastructures de transports dont elles bénéficient ou non, les communes de la région sont soumises à des pressions pour l'occupation du sol différentes<sup>302</sup> :

- Dans la couronne de la *proche banlieue* (zone 2), l'on trouve les 3 communes de Pully, Prilly et Renens, dont l'essentiel du territoire est intégré au périmètre de la ville proprement dite, les zones construites formant une *agglomération continue* transcendant les frontières communales. Les enjeux d'aménagement au début des années 1970 sont essentiellement les mêmes que ceux du centre-ville, à savoir la réalisation d'une densification coordonnée et cohérente d'un territoire communal déjà presque entièrement construit.
- Dans la couronne de la *banlieue* (zone 3), l'on trouve des communes comme Le Mont, Epalinges, Crissier ou encore Lutry, dont l'urbanisation ne prolonge pas directement celle de la ville, en raison de l'existence d'espaces encore libres de constructions, créant ainsi une certaine discontinuité. Ce sont certainement ces communes qui connaissent les enjeux d'aménagement les plus critiques à cette époque. Situées à proximité du centre urbain, mais disposant encore de vastes surfaces constructibles souvent déjà partiellement légalisées, elles sont soumises à une très forte pression, aussi bien de la part de promoteurs de logements collectifs, ou encore de zones de villas (plutôt banlieue est), que de la part d'entreprises industrielles ou commerciales cherchant à s'implanter à proximité de l'agglomération (plutôt banlieue ouest).
- Finalement, la couronne de la *périphérie* (zone 4) est composée de communes, telles que Savigny, Froideville, ou encore Morrens, qui, situées entre une dizaine et une quinzaine de kilomètres du centre-ville, sont encore souvent à dominante rurale au début des années 1970. Les enjeux d'aménagement dans ces communes concernent avant tout l'implantation de zones de villas individuelles (parfois également de logements collectifs, voire de petites entreprises ou de dépôts) sur des terrains soustraits à l'agriculture et situés en bordure de village, notamment dans les sites paysagers les plus remarquables ou offrant un dégagement et, si possible, une vue sur le lac ou les Alpes (promontoires, coteaux, etc.).

Le découpage de ce périmètre n'est pas le résultat d'une décision de méthode *a priori*, mais, au contraire, le résultat d'un processus d'ajustement progressif dépendant des premiers résultats de l'enquête. Partie de la question des effets de l'AFU de mars 1972 sur les plans de quartiers (PQ) en ville de Lausanne, l'analyse des plans des zones protégées à titre provisoire (ci-après ZPTP) de la ville de Lausanne et d'un certain nombre de communes de sa (proche) banlieue telles que : Pully, Renens, Prilly, Epalinges, Le Mont, Romanel, Jouxens-Mézery, Crissier, plans retrouvés dans les archives du Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) à Lausanne, a très vite montré que *l'AFU n'avait eu pour ainsi dire aucun effet sur les PQ légalisés, ou en voie de l'être*. Les documents consultés montrent que les principaux effets ont concerné les zones dont l'affectation était encore en projet. Ces zones étant relativement rares dans le périmètre urbain (Lausanne et proche banlieue), l'hypothèse qui a progressivement émergé est que l'importance et la portée des *effets de l'AFU augmentaient au fur et à mesure que l'on s'éloignait du centre-ville*. C'est la volonté de vérifier cette hypothèse qui a nécessité *d'élargir le périmètre d'analyse* aux deux couronnes extérieures à savoir, la banlieue et la périphérie.

---

<sup>302</sup> Ce découpage date du début des années 1970. L'application des mêmes critères de découpage sur la situation contemporaine donnerait sans aucun doute un résultat sensiblement différent, certaines discontinuités entre le centre-ville ou la proche banlieue et la banlieue ayant entre-temps disparu.

Le choix de la région lausannoise résulte lui d'une brève préenquête, notamment auprès de l'urbaniste qui réalisa le plan des zones protégées à titre provisoire pour l'ensemble des communes de la région. Plusieurs arguments plaidaient pour ce choix :

- L'ancienneté du plan des zones de la commune de Lausanne, qui date (aujourd'hui encore !) de 1943, et la stratégie d'aménagement urbain passant par la multiplication de plans de quartiers ou de plans partiels d'affectation, laissaient penser que la législation fédérale d'urgence était susceptible d'avoir des effets particulièrement sensibles dans un tel cas. Les difficultés de coordination de l'aménagement de la banlieue ouest venant a priori renforcer cette hypothèse.
- Cette hypothèse était également renforcée par le choix politique des autorités cantonales vaudoises de privilégier une interprétation ambitieuse des dispositions fédérales dans le cadre de l'exécution cantonale de l'AFU, la nomination de l'ancien architecte cantonal, Jean-Pierre Vouga, comme adjoint du DAT à Berne, contribuant également à resserrer les liens entre les autorités cantonales vaudoises et l'administration fédérale.
- La proximité de l'Exposition nationale de 1964 a eu un impact très important, aussi bien sur la diffusion de la problématique de l'aménagement du territoire au sein du monde politique et administratif vaudois, que sur l'aménagement effectif de certaines zones de la ville (comblement et aménagement des rives du lac entre Bellerive et Vidy, arrivée de l'autoroute Genève-Lausanne au sud-ouest de la ville, etc.).
- Agglomération située sur les rives pentues du Léman, développant son urbanisation sur des terrains au relief marqué, le choix de Lausanne permettait, peut-être mieux que d'autres villes, d'inclure les enjeux esthétiques et paysagers, qui sont également au cœur des préoccupations de l'AFU.
- L'excellent état des archives concernant cette période - en comparaison avec le périmètre des rives du lac de Biemme - a constitué un argument supplémentaire en faveur du choix.
- L'essentiel des autres études de cas (y compris celles des autres ressources : eau et forêt) concernant, à une exception près qui est le changement du régime de l'eau dans le Val de Bagnes (Reynard 2002a), des sites situés dans les autres régions du pays (dont un au Tessin), une étude de cas en Suisse occidentale ne pouvait que renforcer la « représentativité » géographique du corpus des études de cas du projet IRM.
- En dernier lieu, la connaissance préalable du terrain par l'auteur de la recherche a également constitué un argument important.

## **8.4.2 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre**

### 8.4.2.1 Description géographique

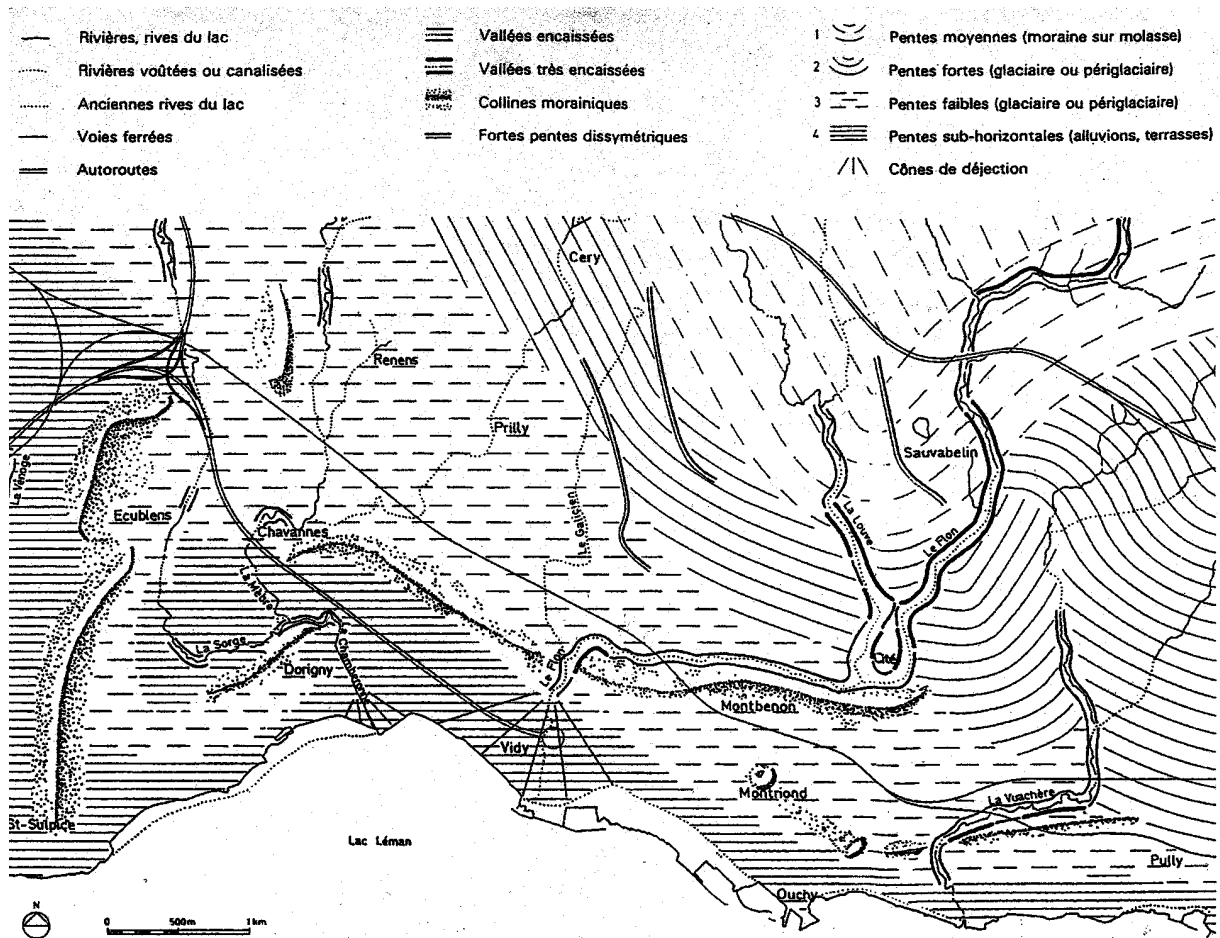
Il existe, dans le cas de l'agglomération lausannoise probablement plus qu'ailleurs encore, une relation étroite entre la topographie et (la dynamique de) l'occupation du sol. Topographiquement, le périmètre retenu se caractérise avant tout par les 3 éléments que sont, du sud au nord : le lac, la pente et les ravines<sup>303</sup> de l'adret lémanique (y compris le vignoble du Lavaux à l'est) et le Moyen-Pays (Jorat et Gros-de-Vaud) qui commence dans la périphérie au nord de la ville (figure 8.10).

---

<sup>303</sup> Petit ravin constituant le lit encaissé d'un ruisseau ou d'un torrent.



Figure 8.10 : Topographie de la région lausannoise



Source : Nicolas 1982, repris in Racine 1996 :5

En ce qui concerne le périmètre plus particulier de la ville elle-même, ce qui frappe le géographe, c'est avant tout la combinaison de la pente et de la succession de vallonnements composés de ravines et de petits plateaux ou d'éperons (appelés « interfluves ») :

« Plaquée contre un versant dévalant de 901 à 373 m, Lausanne est, tout à la fois, une ville de pente et une ville ravinée. Des vallons plus ou moins profonds labourent son territoire et délimitent des interfluves de formes variées, dos de terrains simplement esquissés ou éperons vigoureux. C'est ainsi qu'entre le Flon et la Louve, en contrebas de la croupe massive et boisée de Sauvabelin, s'étagent l'éperon du Signal et celui de la Cité couronné par la cathédrale, séparés l'un de l'autre par l'étranglement et le col de la Barre, au nord du Château St-Maire. Entre le Flon et la Vuachère, l'interfluve, d'abord étroit à la Sallaz, s'épanouit ensuite vers le sud, à Béthusy, où il domine le vallon de Mon Repos. Un nouveau plateau s'élève rapidement de St-Laurent à Riant-Mont, Beau-lieu, La Pontaise, en direction des Plaines du Loup, qu'encadrent les vallées de la Louve et du Gallicien, et le vallon de ce dernier, au sud-ouest, vers Montétan ». (Onde 1964 :60)

Ces caractéristiques de la topographie lausannoise, cette « pression du relief », ont naturellement des effets importants sur l'organisation urbaine de la ville. L'affranchissement de la ville moyenâgeuse des entraves du relief ne date par exemple que du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle avec la réalisation de la « ceinture Pichard »<sup>304</sup> et la construction de trois ponts enjambant la vallée

<sup>304</sup> Il s'agit de la « ceinture routière » permettant au trafic de faire le tour du centre-ville sans devoir descendre dans les ravines du Flon et de la Louve.

du Flon (Bessières, Grand-Pont, propriétaires), ainsi que le percement d'un tunnel faisant sauter le verrou de la Barre. L'omniprésence de pentes et de ravines et la rareté des surfaces planes qui en découle ont contraint la ville à gagner de la place par la mise à couvert de ses trois ruisseaux (Flon, Louve et Vuachère) et le remblayage des fonds de ravines par des travaux de terrassement, ou encore d'excavation permettant d'accrocher les bâtiments dans la pente (Onde 1964). Cette rareté des surfaces planes se manifeste encore une fois clairement durant les années 1960 à travers la nécessité de gagner sur le lac, toujours par des travaux de remblais, les surfaces nécessaires aux installations de l'Exposition nationale.

Alors que la ville elle-même, et ses marges orientales (Pully, Lutry), sont caractérisées par de fortes déclivités, la banlieue occidentale, à partir de Prilly, se caractérise, elle, par des pentes beaucoup plus douces. Ces différences influent fortement sur la (dynamique de la) topographie urbaine :

« (...) la ville doit à la molasse inclinée sa banlieue orientale, si typique à Pully avec les ravins de la Vuachère, son semis de villas reliées entre elles par un dédale de routes en lacets et des chemins à forte pente. A l'ouest, la molasse, presque horizontale, porte des quartiers plus articulés, plus structurés, parallèles aux artères et ponctués de grands ensemble locatifs : ainsi le long des routes du Mont, d'Echallens ou de Crissier, à Bellevaux, ou dans la région de Prilly. Lausanne monte à l'assaut de ses hauts et, en direction des forêts du Jorat, vers le plateau oriental du Moyen-Pays, que l'on gagne par La Sallaz et la commune d'Epalinges ; celle-ci est devenue en quelques années une banlieue résidentielle où des ensembles locatifs se juxtaposent désormais aux villas. La région de Marin et de Vers-chez-les-Blancs est appelée à connaître à son tour une forte concentration démographique<sup>305</sup>. Ainsi Lausanne se hisse désormais à des altitudes dépassant 800 mètres, 400 mètres plus haut que les quartiers inférieurs d'une ville où les contrastes climatiques s'ajoutent à ceux de la topographie. » (Encyclopédie vaudoise 1984a :170)

Comme le montre bien cette description du début des années 1970, la dynamique du développement urbain (et industriel) se fait à cette époque essentiellement en direction du nord et de l'ouest.

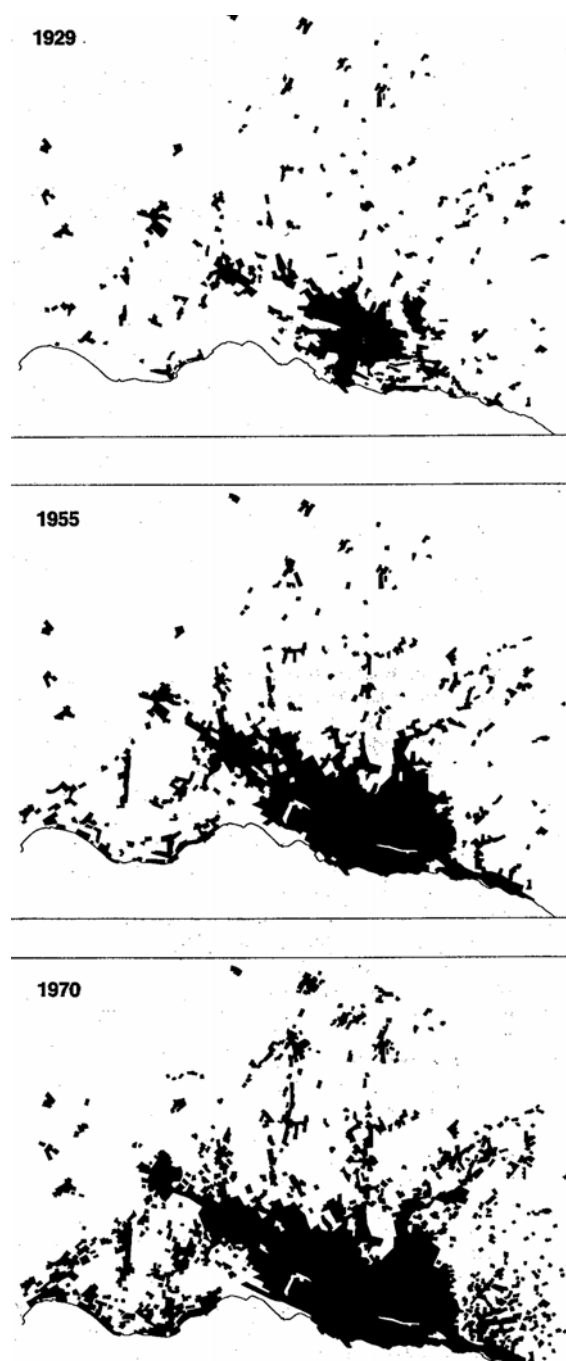
#### 8.4.2.2 Description morphologique, socio-économique et -politique du périmètre de la ressource

Le constat qui précède est confirmé par la comparaison de différentes étapes du développement spatial de la ville au XX<sup>ème</sup> siècle (figure 8.11).

---

<sup>305</sup> Cette projection témoigne bien des projets de développement urbain, dans certains cas pharaoniques, caractéristiques de la fin des années 1960. Ces gros projets de quartiers de logements dans la région foraine du Chalet-à-Gobet, élaborés sur la base de projections démographiques qui se sont révélées erronées, ne seront jamais réalisés.

Figure 8.11 : Evolution des zones construites 1929 - 1955 - 1970



Source : CIURL 1973 :20

Cette comparaison en trois étapes de l'évolution des zones construites montre bien le phénomène d'expansion des constructions essentiellement au nord et à l'ouest de l'agglomération. La banlieue est connaît de son côté un développement moins important et surtout moins dense et plus dispersé.

En ce qui concerne la qualité du bâti (i.e. le type de bâtiments), la tendance générale qui se dégage est que plus l'on se trouve à l'est, plus les zones construites sont composées de villas individuelles ou des petits locatifs luxueux, alors que plus l'on va vers l'ouest, en passant par le nord, plus l'on trouve des zones construites hybrides où dominent les logements collectifs et des bâtiments industriels et commerciaux.

Ce qui caractérise l'évolution entre 1955 et 1970, c'est le passage d'un tissu urbain *continu* à un tissu *discontinu* : « De 1955 à 1970, malgré un accroissement de plus de 60'000 habitants, on constate que l'agglomération proprement dite ne s'est que modérément étendue. Par contre, l'essentiel de la croissance s'est reporté à l'extérieur, de façon **discontinue**. Le tissu urbain prend un aspect complètement nouveau : il se désintègre en une multitude d'implantations isolées, laissant apparaître entre elles de vastes terrains non urbanisés. » (CIURL 1973 :20)

Ainsi, ce qui caractérise le développement urbain dans la région lausannoise entre les années 1950 et 1970, c'est l'accroissement important du phénomène de la *dispersion des constructions*. Ce phénomène est en grande partie dû aux effets conjugués du maintien, voire du renforcement de l'attractivité de la ville, de l'accroissement des prix du sol et des loyers dans le centre-ville et du développement des moyens de transports, notamment privés, permettant de maintenir une accessibilité (relativement) aisée aux B&S fournis par le centre-ville tout en s'établissant à une certaine distance de celui-ci. La logique d'établissement de la population résulte dès lors d'une évaluation individuelle du rapport entre prix (des logements ou des terrains) et accessibilité au centre-ville.

Les logiques du marché foncier ne font que renforcer ce processus selon une logique qu'il vaut la peine de présenter ici de manière un peu plus précise, dans la mesure où elle touche l'ensemble de notre périmètre et explique la plupart des processus d'occupation du sol pour la période qui nous intéresse ici :

« Contrairement aux autres marchés, *l'excédent d'offre n'a pas d'effet sur les prix*. L'avantage est constamment au vendeur. Aussi, celui-ci, peu pressé de se défaire d'un bien dont la valeur augmente sans cesse, *cherche-t-il à vendre les plus petites surfaces possible au plus haut prix*. Cette tendance, absolument manifeste dans la région, fait que *les prix des terrains ne baissent que lentement avec l'éloignement*. Pour trouver un terrain relativement bon marché, l'acquéreur ne doit pas seulement s'éloigner de la ville. Il doit aussi s'éloigner des voies de bonne communication, des centres locaux, des régions bien équipées et, le plus souvent, des zones où la construction a déjà commencé ». (CIURL 1973 :21)

Dans ces conditions, les maisons individuelles ont constitué le « front pionnier de la dispersion » :

« La rapide montée « étalement » des prix élevés sur de vastes surfaces ont rendu la construction familiale quasiment impossible dans les périmètres urbains et suburbains traditionnels. D'autre part, ce type de construction s'accommode aisément, dans un premier temps d'équipements légers. (...) La maison individuelle est constituée ainsi le « front pionnier » de la dispersion. Sans contrôle, elle s'insinue partout, dans les replis de terrains les plus inattendus, aux alentours des villages, aux lisières des forêts, etc. De nombreuses communes de la périphérie, mal équipées et mal desservies, témoignent de la puissance de ce mouvement. » (CIURL 1973 :23)

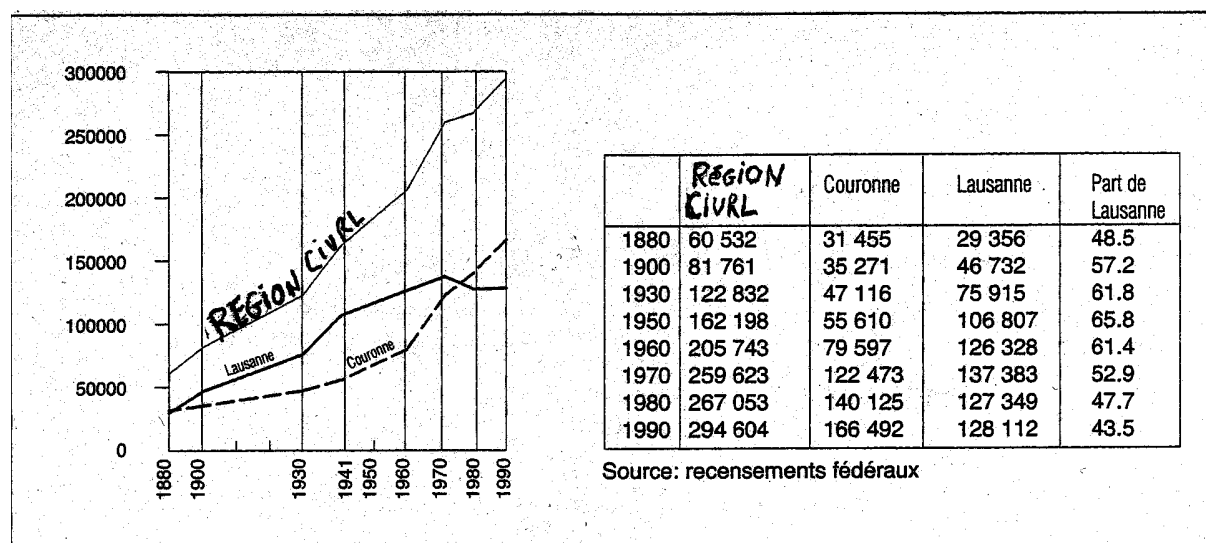
Mais le mouvement ne s'arrête pas là :

Cette première vague est généralement suivie d'installations plus importantes. Par un phénomène bien connu, les quelques points de concentration de maisons individuelles voient bientôt le prix du terrain monter au-dessus des possibilités de nouveaux acquéreurs de la même catégorie. Après une période où le développement paraît bloqué, les prix ne baissent pas, mais les densités augmentent. Insidieusement, les nouvelles constructions se gonflent : de la villa, on passe insensiblement à la villa locative, puis au locatif proprement dit, en utilisant l'artifice des « plans de quartiers » lorsque les dispositions réglementaires du plan des zones sont trop restrictives. On assiste ainsi à une densification sournoise, totalement incompatible avec les infrastructures. » (CIURL 1973 :23)

Ce phénomène s'est manifesté de manière d'autant plus marquée dans la région lausannoise que l'on assiste à une « *explosion démographique* » entre les années 1950 et 1970. La région lausannoise se caractérise par une croissance démographique et urbaine plutôt tardive (en comparaison avec les autres grandes villes du pays), mais par contre relativement massive et surtout rapide, pour ne pas dire brutale. Alors que la ville connaît une augmentation significative du rythme de sa croissance à partir des années 1930, les communes de la couronne (banlieue et périphérie) connaissent un processus similaire, bien que plus important encore, à partir des années 1960 seulement. A tel point, toutefois, qu'au milieu des années 1970, la popula-

tion totale des communes de la couronne dépasse la population de la ville qui, elle, par ailleurs décroît dans le même temps et pour la première fois depuis un siècle (figure 8.12).

**Figure 8.12 : Evolution de la population (Lausanne et couronne) entre 1880 et 1990.**



Source : recensements fédéraux, cités in Racine (1996 :16)

En effet, la ville perd environ 10'000 habitants (-7,3%) entre 1970 et 1980. Les quartiers les plus touchés perdent entre 20 et 40% de leurs habitants. Les années 1980 sont caractérisées par une stabilisation quantitative de la démographie, mais une transformation de la composition sociale de la population, l'immigration étrangère compensant les départs des familles suisses vers la périphérie (Racine 1996 :15-16).

La croissance démographique de la région lausannoise est, depuis 1960, la *plus élevée* des cinq grandes agglomérations du pays<sup>306</sup> (Racine 1996 :9). Dès lors, le poids démographique de la région lausannoise par rapport au reste du canton a quasiment doublé entre 1900 et 1970. Il en va par ailleurs quasiment de même pour le rapport avec l'ensemble de la population nationale.

**Tableau 8.3 : Proportion entre 1900 et 1970 de la population résidente de la région lausannoise par rapport à la population du canton de Vaud et à la population suisse**

	% région lausannoise/Vaud	% région lausannoise/Suisse
1900	25	2.09
1910	29	2.49
1920	31	2.53
1941	37	2.98
1950	39	3.11
1960	43.5	3.44
1970	46	3.75

Source : CIURL 1973 :17

<sup>306</sup> Ces villes sont Zürich, Bâle, Berne, Genève et Lausanne.

On peut distinguer *trois grandes zones de localisation des activités économiques* :

« la ville, centre incontesté de l'emploi, omnipotente dans le tertiaire, - elle n'en laisse que quelques miettes au reste de l'agglomération -, [est] nettement concurrencée en revanche en ce qui concerne le secteur industriel par l'ouest de l'agglomération, centré autour de Renens-Crissier-Bussigny. Une vaste zone industrielle en fait, qui profite d'un potentiel évident en terme d'accessibilité et de disponibilité, une petite « edge-city » industrielle, attirant dans sa dynamique une kyrielle d'autres communes (sur les replats qui surplombent Lausanne dans le nord de l'agglomération) qui ont en commun avec l'ouest d'être situées non loin de l'autoroute et de disposer d'espaces vierges et plans. Quant à la partie orientale de l'agglomération, complètement dépourvue de terrains à faible pente, elle n'est décidément pas un bassin d'emploi industriel et semble devoir se spécialiser nettement dans sa fonction résidentielle à laquelle peuvent s'associer cependant, et s'associent, les bureaux d'entreprises du tertiaire supérieur (services financiers, bureaux d'architectes) doublement attirés par un paysage en balcon et une fiscalité en creux » (Racine 1996 :12)

La pente de la croissance démographique des communes de la couronne lausannoise entre 1960 et 1990 (tableau 8.4) - croissance, en toute logique, également parmi l'une des, voire *la* plus importante(s) de tout le pays - permet de se faire une idée de la pression sur le sol que celles-ci ont connue durant toute cette période.

On peut ainsi tenter d'approcher la situation, en matière d'aménagement du territoire, des communes appartenant aux différentes couronnes à l'aide de deux critères : (1) *l'état de l'affectation du sol* exprimé en terme de proportion des surfaces, soit déjà construites, soit dont la construction est déjà fermement engagée et (2) *la pression sur le sol*, respectivement les *potentialités de rivalités*, exprimées en terme d'échanges sur le marché foncier (nombre de ventes de terrains) et de mises à l'enquête publique.

(1) Comme le montre le tableau 8.3 ci-dessous, la proportion des surfaces encore libre, c'est-à-dire non encore construites ou dont la construction est déjà fermement engagée (sous la forme de zones à bâtir légalisées et de PQ) est très réduite au centre-ville et dans l'agglomération urbaine (ville + proche banlieue) et s'accroît à mesure que l'on s'éloigne du centre.

**Tableau 8.4 : Etat des surfaces construites, à bâtir et disponibles dans l'agglomération lausannoise en 1970**

Zones de la couronne	Popula-tion en 1970	Surface totale sans forêts (ha)	Surfaces cons-truites (SC)		SC + Zones à bâtir légalisées et PQ <sup>307</sup>		% de surfaces encore dispo-nibles (sans affectations) par rapport à surface totale de la zone de la couronne	% de surfaces encore dispo-nibles (sans affectations) par rapport à surface totale de l'agglomération (ensemble des zones de la cou-ronne)
			(ha)	(% de la sur-face totale de la zone de la cou-ronne)	(ha)	(% de la sur-face totale de la zone de la cou-ronne)		
Lausanne-ville	136 142	1 954	1 053	53.9	1 750	89.5	10.5	1.2
Proche Banlieue	45 975	808	575	71	738	91.3	8.7	0.4
Banlieue	39 524	5 003	731	14.6	2 730	54.5	45.5	13.9
Périphérie	13 080	8 494	527	6.2	1 202	14.1	85.9	44.8
Total région lausannoise	234 721	16 259	2 886	17.7	6 420	39.4	60.6	60.5

Source : CIURL 1973 :25

Le *centre-ville* et la *proche banlieue* sont clairement les zones de la couronne les plus construites et celles dont les surfaces disponibles sont les plus réduites. Au début des années 1970, l'essentiel des surfaces non encore construites sont soit déjà attribuées à une zone à bâtir ou à un PQ légalisés (et donc intouchables, même par l'AFU), soit classées en zones inconstructibles (parcs, zones de verdure ou de détente). Il ne reste en gros que trois espaces libres dont l'affectation n'est pas encore définitivement arrêtée : les Plaines du Loup et la cadres, la campagne de l'Hermitage et la campagne de Rovéraz.

La *proche banlieue* est presque intégralement construite ou en phase de l'être (PQ légalisés et/ou projets en phase de réalisation). Pour ces communes, les enjeux d'aménagement concernent désormais les projets de densification de la construction.

La *banlieue* est encore peu construite 14.6% de surfaces construites, mais les communes ont en moyenne destiné *plus de la moitié de leur territoire à la construction*, ce qui représente en théorie une augmentation à terme de leurs surfaces construites de près de 400% ! C'est très clairement dans cette zone de la couronne que la demande en terrains constructibles est la plus forte.

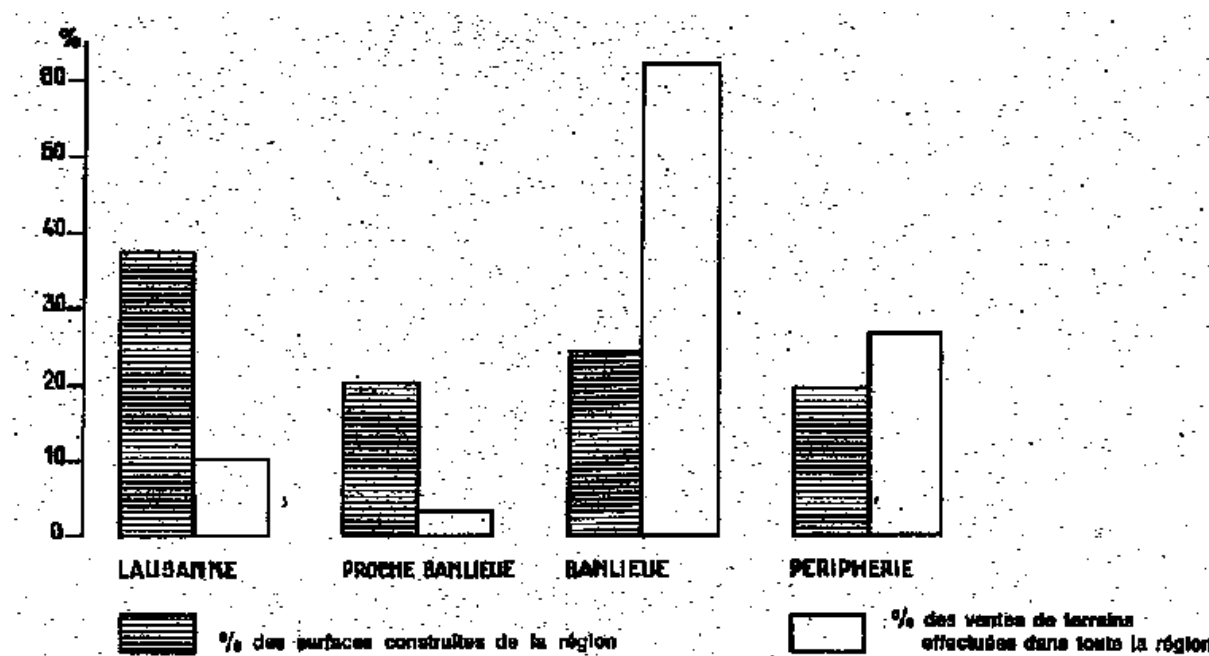
La *périphérie* se trouve dans une situation de pression de la demande clairement moins forte, même si les conditions sont réunies en théorie pour un doublement de la surface construite à terme. De plus, les zones sans affectations étant encore très importantes et de loin pas suffisamment protégées, c'est-à-dire, au début des années 1970, souvent encore facilement constructibles, le potentiel de dispersion est encore clairement important.

(2) Le second critère de distinction de la situation des communes en matière d'aménagement du territoire consiste dans le phénomène de *concentration des transactions foncières sur les communes de banlieue* (de 60% des transactions foncières) et, dans une moindre mesure, de la périphérie (un peu moins de 30 %). Ces deux couronnes voient en effet se concentrer sur leur territoire quasiment le 90% des transactions foncières au sein du périmètre (figure 8.13), cons-

<sup>307</sup> C'est précisément au sein de cette catégorie de surfaces que l'on trouve les zones à bâtir surdimensionnées.

tat qui montre bien l'importance de la pression sur le sol s'exerçant sur la région périurbaine lausannoise.

**Figure 8.13 : Proportion des surfaces construites et des transaction foncières par couronnes au sein du périmètre.**



Source : CIURL 1973 :26

Ce constat est confirmé et affiné par la statistique des mises à l'enquête publique entre 1965 et 1969.

**Tableau 8.5 : Statistique des mises à l'enquête publique 1965-1969**

Zones de la couronne	Villas (% par couronne)	Locatifs (% par couronne)	Industrie et commerce (% par couronne)	total	% des mises à l'enquête par zones de la couronne
Lausanne-ville	51 (14.2%)	239 (66.7%)	68 (18.9%)	358	23.9
Proche banlieue	35 (26.7%)	70 (53.4%)	26 (19.8%)	131	8.7
banlieue	471 (64.4%)	173 (23.6%)	87 (11.9%)	731	48.9
Périphérie	204 (74.4%)	31 (11.3%)	39 (14.2%)	274	18.3
Total région	761 (50.9%)	513 (34.3%)	220 (14.7%)	1 494	100

Source : CIURL 1973 :26

Ainsi, près de 50% des mises à l'enquête au sein de la région le sont en banlieue, le reste étant réparti entre la périphérie (18%) et les communes de Lausanne, Renens, Prilly et Pully (32.6%). On remarque également que la proportion de mises à l'enquête de villas évolue selon une tendance exactement inverse de celle des locatifs au fur et à mesure que l'on sort de ville et que l'on avance dans la périphérie. Alors que l'on utilise de la manière la plus rationnelle et intensive possible les derniers espaces libres au centre et en proche banlieue pour construire des ensembles locatifs, l'on assiste durant les années 1960 à une première campagne de « ta-



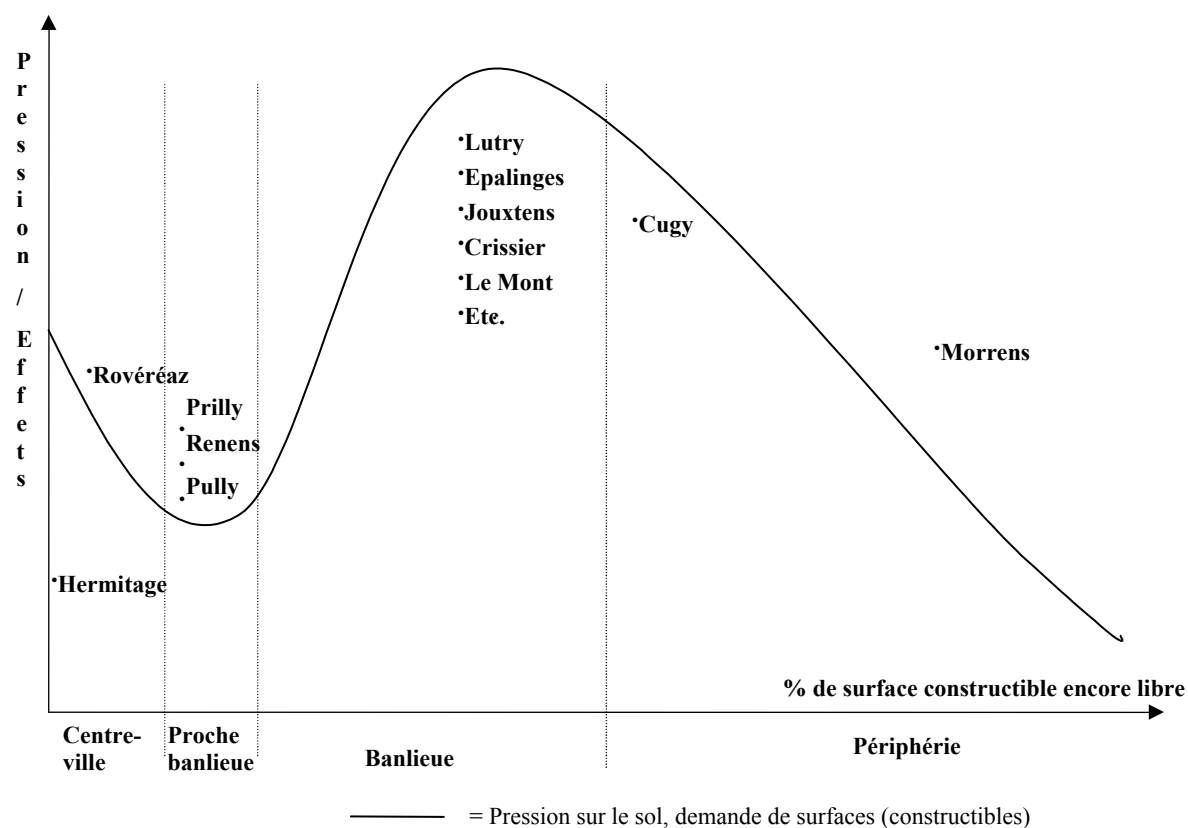
pissage » de la banlieue et de la périphérie par les zones de villas. Les disponibilités en espaces constructibles étant encore, comme on l'a vu, très importantes dans ces deux zones (200% à 400% d'accroissement des zones construites sont possibles), la croissance de la demande en zones de villas, puis dans un second temps - selon le modèle de la dispersion présenté ci-dessus - de la demande pour la construction de locatifs en banlieue a toute les chances d'être satisfaite. Comme cette réponse à la demande se déroule le plus souvent en l'absence de toute planification communale cohérente (plans de zones très lâches et peu réfléchis), l'occupation du sol se fait très souvent de manière peu cohérente et dispersée.

Les différents constats dressés ici nous aident à comprendre la spécificité des problèmes affrontés par les communes en fonction de leur localisation dans les différentes couronnes. Le rapport, exprimé ci-dessous dans la figure 8.14, entre surfaces constructibles encore disponibles et pression de la demande, respectivement *potentialité de rivalités* à propos de/sur le sol rend cette distinction encore plus explicite. Alors que la « pression »<sup>308</sup> baisse (modérément) à mesure que l'on va de la ville de Lausanne vers les communes de la proche banlieue qui, ne disposant quasiment plus d'aucune surface disponible pour la construction (i.e. zones sans affectations, c'est-à-dire ni ZAB, ni PQ légalisés), n'offrent plus de possibilité de développement de rivalités, la pression remonte très fortement dans les communes de la banlieue du fait qu'elles disposent sur leur territoire des premiers terrains constructibles libres à proximité de la ville. Il n'est donc pas surprenant de constater que ce sont là que les rivalités les plus fortes ont tendance à se développer. Finalement, plus l'on s'enfonce dans la périphérie, plus la pression baisse progressivement, ce qui se manifeste tendanciellement par une baisse des rivalités autour de la transformation des terres agricoles en terrains constructibles. Cependant, cette baisse tendancielle de la pression foncière à mesure que l'on s'éloigne de la banlieue est dans certains cas *contrebalancée par les prix (encore) attractifs du sol*. C'est ce que certaines communes de la périphérie la plus proche, comme Morrens, commencent précisément à ressentir à partir de la seconde moitié des années 1960.

---

<sup>308</sup> Par « pression sur le sol », il ne faut pas comprendre la seule logique économique de l'offre et de la demande, mais plutôt la capacité qu'ont les appropriateurs (spéculateurs, investisseurs, promoteurs, constructeurs, etc.) de modifier (intensifier, transformer, etc.) les usages *effectifs* du sol, étant entendu que là où les surfaces disponibles pour de tels investissements n'existent plus (situation de saturation du sol et de blocage du marché), la pression des investisseurs en terme d'usages effectifs baisse logiquement, puisqu'ils sont dans l'incapacité d'accéder à la ressource.

**Figure 8.14 : le rapport entre surfaces constructibles encore libres et pression sur le sol<sup>309</sup> selon la localisation dans les différentes couronnes de la région lausannoise (décennie 1970)**



On peut très grossièrement caractériser *sociologiquement* la population de la région lausannoise de la manière suivante :

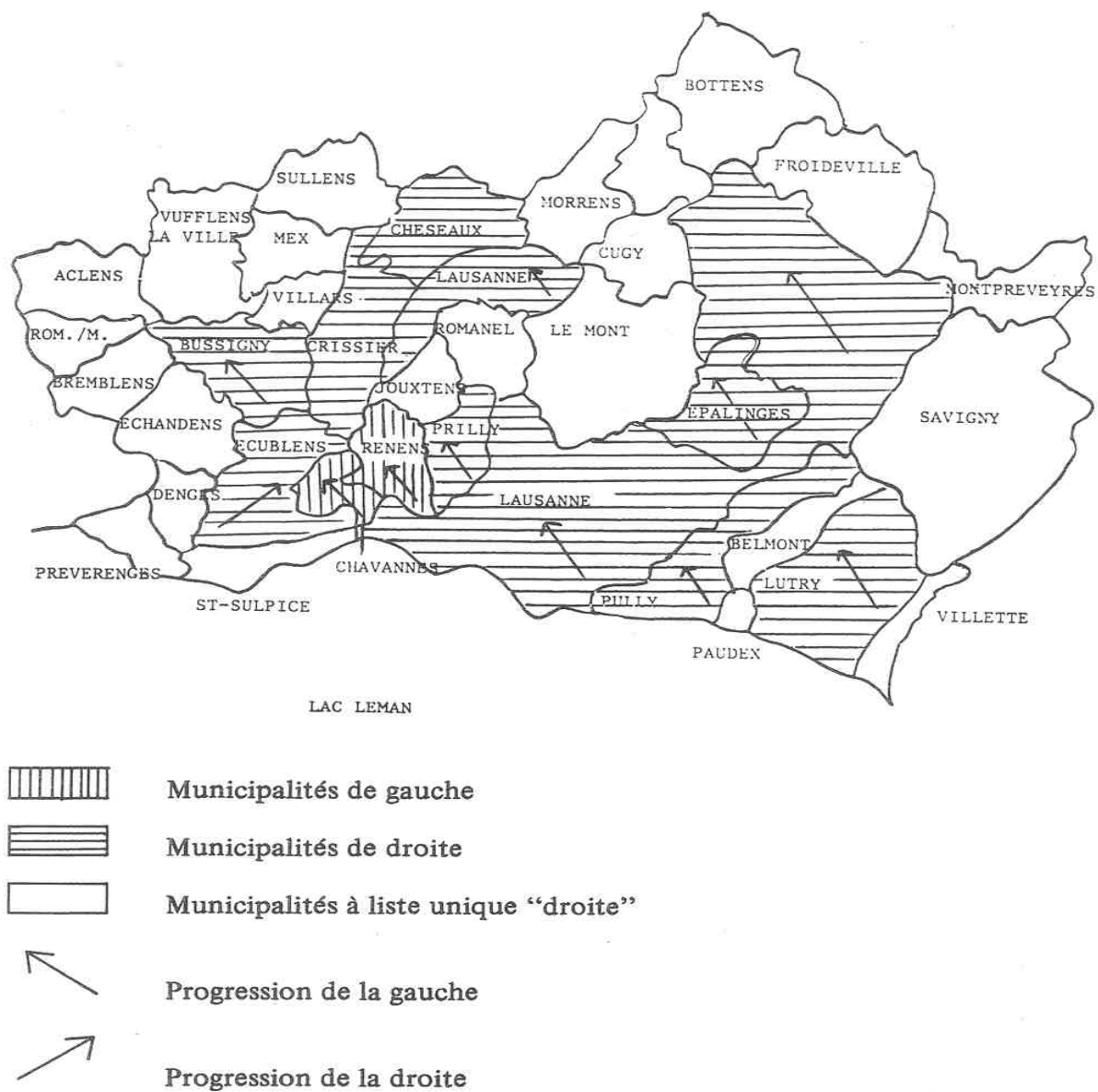
- Celle-ci ne connaît pas d'importante concentration de population ouvrière dans la mesure où il n'existe pas de très grosses entreprises industrielles. La population ouvrière existante est essentiellement implantée au centre ville et, surtout, dans la (proche) banlieue ouest, notamment, à cette époque, à Renens et Chavannes. Composée en grande partie d'immigrés, son poids politique est plutôt limité comme on le verra.
- On peut considérer que la plus grande partie de la population appartient aux « classes moyennes », catégorie dans laquelle on met une grande partie des salariés des secteurs secondaire et surtout tertiaire. La part la plus aisée de ces classes moyennes a tendance à aller s'implanter dans les communes les plus agréables de la banlieue, notamment nord et est.
- Les élites bourgeoises sont traversées par deux logiques de différenciation, une première socio-économique et une seconde politique. D'une part, la bourgeoisie locale traditionnelle est en perte de vitesse et se trouve progressivement dépossédée de son contrôle sur les principaux secteurs-clés de l'économie lausannoise, concurrencée qu'elle est par l'implantation d'une « néo-bourgeoisie » extérieure, nationale ou internationale, qui se

<sup>309</sup> Cette notion de « pression sur le sol » et les logiques d'inflexion de la courbe sont une simple transcription graphique « à main levée » des données présentées dans la figure 8.13 (% des ventes de terrains effectués dans toute la région) et dans le tableau 8.5 (% des mises à l'enquête par zones de la couronne).

constitue autour des grands établissements privés du secteur tertiaire (banques, assurances, services, etc.). Ce processus d'hétérogénéisation des élites s'accompagne d'un clivage politique orientant la bourgeoisie foncière et commerçante (à dominante locale, mais pas exclusivement) vers le parti libéral, alors que la bourgeoisie industrielle et tertiaire (dans laquelle on retrouve la plus grande partie de la « néo-bourgeoisie » extérieure d'origine suisse) s'oriente elle vers le parti radical (Wolff 1981a :25).

Ces caractéristiques socio-économiques et politiques se retrouvent traduites dans les *clivages politiques*. On peut se faire une première idée des rapports de force existants dans le courant des années 1970 sur la base des élections communales de 1973 et 1977 à Lausanne et dans la région CIURL.

**Figure 8.15 : Résultats des élections communales de 1977 dans la région lausannoise**



Source : Wolff 1981a :45

Les résultats de ces deux élections, représentés cartographiquement dans la figure 8.15 appellent les commentaires suivants (Wolff 1981a :39-45) :

- Mise à part deux communes, Renens et Chavannes, l'ensemble des communes de la région sont dirigées par des élus de partis de droite (essentiellement radical, libéral, éventuellement agrariens dans les municipalités à liste unique des communes de la périphérie). On observe toutefois une progression de la gauche à Lausanne et dans la proche banlieue, (premiers) effets politiques du processus d'émigration des classes moyennes supérieures vers les communes de la banlieue. Cette progression de la gauche se confirmera durant les années 1980 jusqu'à lui donner le contrôle des municipalités de Lausanne et de sa proche banlieue depuis la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui.
- Cette domination des partis de droite dans les communes de la région lausannoise se trouve encore renforcée par la mainmise de ces mêmes formations politiques sur la très grande majorité des institutions politico-administratives du canton.
- Il est étonnant de constater le grand nombre de communes de la périphérie, ainsi que, à plus forte raison encore, de la banlieue, qui connaissent encore une situation de compétition électorale organisée autour d'une *liste unique* (de droite), ceci alors même que certaines de ces communes, comme Romanel et Savigny, ou encore Le Mont, connaissent une expansion démographique et une hétérogénéisation de la population très importantes. Wolff explique ce phénomène par la capacité qu'ont eues les fractions déclinantes de la paysannerie et des artisans et petits commerçants à maintenir, pour un temps certes limité, les anciennes structures politiques « rurales » fondées sur la liste unique.

Dans la commune centre (de Lausanne), la situation au début des années 1970, soit au moment de l'exécution de l'AFU, voit le parti socialiste arriver en tête, devant les partis radical et libéral, eux-mêmes talonnés par le POP. Viennent ensuite le GPE (Groupement pour l'Environnement, soit les écologistes) et le Parti Démocrate Chrétien (PDC). Dans ce contexte, seul le GPE peut faire valoir son rôle d'arbitre. Alors que durant la campagne, il avait laissé entendre qu'il rejoindrait la coalition de gauche, celui-ci change d'avis à la faveur de la promesse faite par la droite de lui attribuer un siège à la municipalité, ce que la coalition de gauche (PS et POP) ne lui accordait pas. La situation resta pour ainsi dire inchangée à Lausanne à la suite des élections de 1977.

Au total, le développement socio-économique des communes de la banlieue, voire dans certains cas de la périphérie – développement qui se traduit par une tendance au déplacement des habitants les plus riches et d'une part du capital du centre vers l'extérieur - a contribué à transformer, depuis les années 1950-1960, le poids et les rapports politiques entre celles-ci et la commune centre.

En ce qui concerne plus particulièrement les questions d'aménagement du territoire, l'observation des résultats des scrutins populaires en la matière (Tableau 8.6) permet d'observer les tendances suivantes :

- La tendance générale qui se dégage est que plus l'on s'éloigne du centre-ville, en direction de la banlieue et de la périphérie, plus l'opposition à la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire est forte. Si cette tendance est seulement esquissée dans le cas de la votation de 1969 sur les articles constitutionnels concernant le droit foncier, elle se confirme par contre clairement dans le cas de la votation de 1976 sur le référendum contre la première version de la LAT. Alors que la commune centre ne rejette la LAT qu'à une courte majorité de 51.9% et la proche banlieue à une moyenne de 53.9%, le taux moyen de rejet pour les communes retenues de la banlieue et de la périphérie est respecti-

vement de 64.5% et de 72.1%. Les communes de la région de Lavaux la rejette même à 76.3%.

- L'observation de certains résultats communaux particulièrement négatifs de la banlieue (Le Mont, Jouxens, St-Sulpice, Lutry) et de la périphérie (Savigny, Boussens, Echallens, Froideville), laissent fortement à penser qu'il s'agit là de réactions violentes à l'épisode de l'AFU de la part de communes plutôt aisées, contrariées dans leur politique de développement de leur zone villas.
- En ce qui concerne la mise sous protection du vignoble de Lavaux, la même tendance peut-être repérée d'un accroissement des votes favorables à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, respectivement, que l'on s'approche des communes du Lavaux concernées par la mise sous protection.
- Au total, l'image qui se dégage est celle d'un continuum idéologique s'étalant entre le centre-ville, tendanciellement le plus favorable aux thèses de l'aménagement du territoire et la périphérie, tendanciellement la plus défavorable, ce continuum ayant lui-même tendance à se réduire au travers des effets de la rurbanisation.

**Tableau 8.6 : Résultats par communes du périmètre des votations fédérales concernant les questions du droit foncier et de l'aménagement du territoire<sup>310</sup>**

Zones de la couronne	Communes	Votation fédérale du 14 septembre 1969 sur les dispositions constitutionnelles sur le droit foncier (articles 22 ter et 22 quater) Résultats en %		Votation fédérale du 13 juin 1976 sur la loi sur l'aménagement du territoire Résultats en %		Votation de juin 1977 sur l'initiative « sauver Lavaux » Résultats en %		Contre-projet « sauver Lavaux » Résultats en %	
		OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Lausanne-Ville 1969 : 81.9% oui 1976 : 51.9% non 1977 : 67.4% oui	Lausanne	81.9	18.1	48.1	51.9	67.4	32.6	33.8	66.2
Proche Banlieue 1969 : 82.9% oui 1976 : 53.9% non 1977 : 65.6% oui	Renens	80.8	19.2	47.4	52.6	68.8	31.2	29.0	71.0
	Prilly	83.1	16.9	48.4	51.6	61.5	38.5	37.9	62.1
	Pully	85	15	42.3	57.7	66.5	33.5	34.8	65.2
Banlieue 1969 : 79.6% oui 1976 : 64.5% non 1977 : 53.8% oui	Lutry	72.9	27.1	33.2	66.8	52.3	47.7	40.5	59.5
	Belmont	87.5	12.5	42.3	57.7	55.5	44.5	41.0	59.0
	Epalinges	76.3	23.7	42.4	57.6	57.8	42.2	37.5	62.5
	Le Mont	81.7	18.3	25.9	74.1	54.7	45.3	38.5	61.5
	Cugy	82.5	17.5	35.7	64.3	43.2	56.8	52.0	48.0
	Romanel	88	12	34	66	53.4	46.6	42.0	58.0
	Jouxten-Mézery	82.4	17.6	32.7	67.3	50.3	49.7	48.7	51.3
	Crissier	66.3	33.7	37.6	62.4	59.9	40.1	35.5	64.5
	Bussigny	89.1	10.9	33.1	66.9	54.0	46.0	39.3	60.7
	Ecublens	71.3	28.7	41.9	58.1	59.4	40.6	35.9	64.1
	St-Sulpice	77.8	22.2	31.0	69.0	51.3	48.7	42.4	57.6

<sup>310</sup> Les différentes législations cantonales concernant les questions d'aménagement du territoire (lois du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire, du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites et du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire) ont toutes été adoptées par le Grand conseil et n'ont par conséquent pas donné lieu à des votations populaires.

Périphérie 1969 : 79.2% oui 1976 : 72.1% non 1977 : 55.1% oui	Savigny	68.8	31.3	18.9	81.1	45.4	54.6	39.0	61.0
	Froideville	80.0	20.0	26.1	73.9	47.5	52.5	39.5	60.5
	Morrens	78.6	21.4	42.0	58.0	63.8	36.2	31.1	68.9
	Bretigny	92.3	7.7	27.7	72.3	51.1	48.9	47.1	52.9
	Cheseaux	83.6	16.4	38.6	61.4	59.2	40.8	37.7	62.3
	Echallens	74.6	25.4	20.9	79.1	51.3	48.7	41.0	59.0
	Boussens	75.0	25.0	18.4	81.6	60.4	39.6	31.8	68.2
	Sullens	90.9	9.1	26.7	73.3	60.6	39.4	40.5	59.5
	droit	68.2	31.8	25.7	74.3	62.6	37.4	32.4	67.6
	Penthaz	80.0	20.0	33.3	66.7	50.0	50.0	39.2	60.8
Communes du La- vaux 1969 : 75.7% oui 1976 : 76.3% non 1977 : 41.6% oui	Cully	69.9	30.1	29.1	70.9	45.5	54.5	42.9	57.1
	Grandvaux	54.4	45.6	18.0	82.0	47.6	52.4	39.1	60.9
	Rieux	100.0	0.0	21.4	78.6	39.4	60.6	36.0	64.0
	Epesse	65.5	34.5	13.4	86.6	38.6	61.4	50.4	49.6
	St-Saphorin	80.8	19.2	26.3	73.8	37.9	62.1	49.0	51.0
	Rivaz	76.4	23.6	22.4	77.6	42.2	57.8	39.8	60.2
	Chexbres	83.3	16.7	35.4	64.6	40.4	59.6	52.6	47.4
<b>Résultats cantonaux ou fédéraux</b>	<b>Acceptation à 80.8% (cantonal), resp. à 55.9% (fédéral)</b>		<b>Rejet à 64.5% (cantonal), resp. à 51.1% (fédéral)</b>		<b>Acceptation à 57% (cantonal)</b>		<b>Rejet à 62.6% (cantonal)</b>		
<b>Taux de participation cantonal (fédéral)</b>	<b>12.90% (fédéral : 31.5%)</b>		<b>26% (fédéral : 34%)</b>		<b>Initiative 37.5% (TVA: 43%)<sup>311</sup></b>		<b>Initiative 37.5% (TVA: 43%)</b>		

Sources : Feuille d'avis de Lausanne et 24 heures

<sup>311</sup> Extrait de l'article portant le titre "Franz Weber gagne mais ne triomphe pas!" écrit par Jean-Pierre Chuard (24 heures, 13 juin 1977, p. 7): "En ce qui concerne la participation, la Chancellerie d'Etat a signalé que la participation pour la TVA avait été de 43.5 pour cent, alors qu'elle était descendue à 37.5 pour cent pour l'initiative. Pourquoi et comment? Le décompte final fera sans doute apparaître beaucoup de bulletins blancs ainsi que bon de nombre de bulletins nuls. Les bureaux électoraux avait en effet pour consigne – et c'était parfaitement normal – d'annuler les bulletins portant deux oui."

### 8.4.3 Tableau général des B&S pour l'ensemble de la période (1969-1985) et choix des sous-cas

Plutôt que de tenter de répertorier de manière exhaustive les B&S tirés du sol pour *l'ensemble du périmètre*, ce qui correspondrait à un travail de bénédictin, au total peu pertinent, une stratégie différente a été choisie ici, qui a consisté à identifier, sur la base des dossiers d'archives relatifs à l'exécution de l'AFU, les *principales zones de rivalités entre B&S* pour un certain nombre des communes importantes et/ou représentatives de la diversité du périmètre. On a utilisé comme instrument de recherche des rivalités la liste classique des B&S, telle qu'elle figure dans le chapitre 5 (tableau 5.3). Cette opération a permis de construire un tableau général (annexe D.1) répertoriant l'ensemble des zones de rivalités potentielles ou avérées au sein du périmètre général de l'étude. Les principaux enseignements que ce tableau fournit sont les suivants :

- L'essentiel des rivalités dans le périmètre portent sur la localisation des *différents types de surfaces à bâtir*. Plus l'on se trouve à proximité du centre-ville, plus ces surfaces à bâtir sont en rivalité avec le maintien des zones de détente et d'« espaces verts », alors que plus l'on s'en éloigne (banlieue et périphérie), plus les usages en terme de surfaces à bâtir entrent en rivalité d'une part, avec la protection des localités et des sites naturels et culturels et d'autre part, avec les usages agricoles ou viticoles. De même, plus l'on sort de ville, plus les rivalités autour de la localisation des zones villas augmentent, ces dernières entrant en concurrence avec le maintien des surfaces agricoles ou viticoles.
- On constate un très faible niveau de rivalités, durant la période considérée ici, autour de la construction des quartiers de logements collectifs. Une grande partie des PQ ont soit déjà été construits totalement ou partiellement, soit ont été légalisés durant les années 1960, respectivement début des années 1970, les rendant quasiment incontestables, ce qui implique de fait une extinction des rivalités.
- Une série de rivalités portent moins sur le *type* d'affectations que sur le *moment* auquel celles-ci devraient être concrétisées. Plusieurs sites montrent en effet, dans une logique proche de celle des réserves stratégiques dans le cas de l'eau, l'importance de la mise en réserve de ZAB qui permet de reporter la décision de l'affectation précise de la ressource à un horizon de 10 à 20 ans, voire plus encore<sup>312</sup>.
- Finalement, quelques rivalités, ont été identifiées qui concernaient l'implantation des zones industrielles. Quelques réductions de ces zones ont découlé des mesures AFU, notamment dans les communes de la banlieue ouest (Crissier, Ecublens, Bussigny).

Par ailleurs, ce même tableau a également servi au repérage *des sous-cas pertinents*, dont la justification du choix est présentée ci-dessous. Il permet également l'élaboration d'une image générale des effets du changement de régime en général, et de l'exécution de l'AFU en particulier, pour l'ensemble du périmètre, image qui fournira quelques indications précieuses en vue de l'évaluation, à l'aide des critères de durabilité, des effets du changement de régime.

Conformément à l'hypothèse centrale de cette étude relative aux effets différenciés de l'AFU selon les zones de la couronne, les sous-cas ont précisément été choisis dans les différentes zones de cette couronne. *Trois* sous-cas ont finalement été choisis, un pour le centre ville, un pour la banlieue et un pour la périphérie. Un sous-cas important, composés des trois zones de

---

<sup>312</sup> Ce type d'usage est particulièrement intéressant à observer dans la mesure où il entretient des relations de rivalités et de complémentarités ambiguës et changeantes dans le temps avec une grande partie des autres usages. Ces sites, classés le plus souvent en « zones intermédiaires », constituent une grande partie du « stock des rivalités » pour le futur.



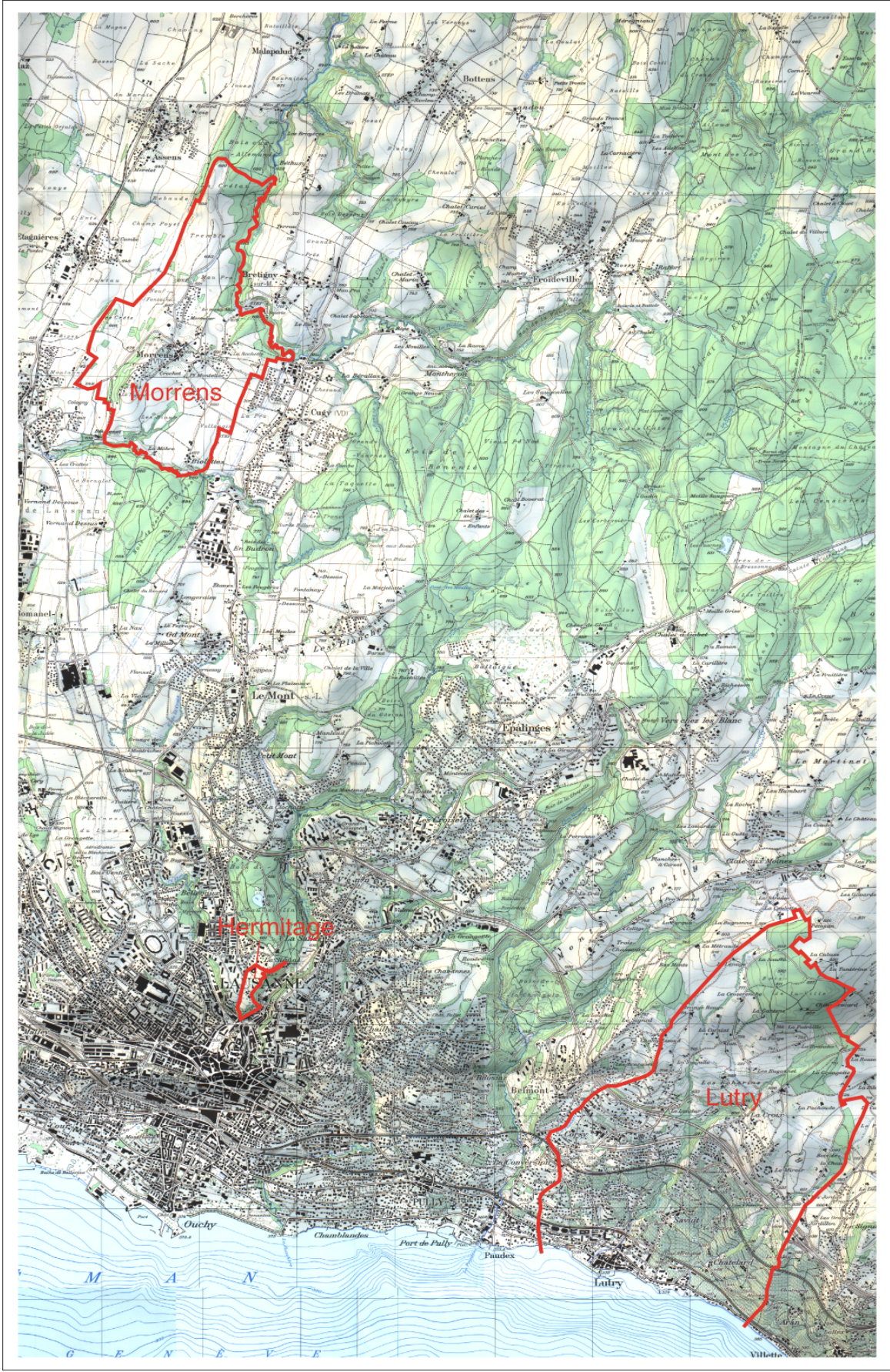
*Rovéréaz, Montblesson, Vers-chez-les-blanc* (Municipalité de Lausanne 1980), qui aurait certainement mérité un traitement spécifique (cf. pour une brève description des enjeux, le tableau des zones de rivalités (annexe D.1)), a été laissé de côté en raison du manque de place et de moyens. Ces trois sous-cas sont, brièvement commentés ici, les suivants :

1. **La campagne de l'Hermitage sous le Signal de Sauvabelin à Lausanne.** Il s'agit là d'un bon exemple de réaffectation d'une ancienne « campagne » appartenant à une ancienne famille lausannoise. En raison de la taille de cette surface encore quasiment vierge de toute construction à la fin des années 1960 (à l'exception d'une maison de maître et de ses dépendances), ainsi que de sa situation aux abords immédiats du centre-ville, l'aménagement de cette zone a été relativement conflictuel, très long à se dessiner (la situation n'est pas encore stabilisée aujourd'hui) et fortement politisé. L'on a assisté à de nombreux rebondissements au fil des différents projets d'aménagements qui ont été successivement développés. La préservation de cet espace est l'un des meilleurs exemples des rares effets spectaculaires des mesures AFU dans le périmètre urbain lausannois.
2. **La commune de Lutry dans la banlieue est.** Ce choix découle, à l'origine, de la conjonction entre un mauvais état *qualitatif* des archives (disparition du plan AFU) et la construction au cours du temps par certains acteurs cantonaux d'une interprétation du cas de Lutry comme exemple des effets les plus spectaculaires des mesures AFU dans la région lausannoise (mise sous protection du vignoble contre la spéculation et la construction de bâtiments locatifs de haut standing et de villas). Cette interprétation était a priori confirmée par la *quantité* de documents conservés, ainsi que l'existence avérée de procédures judiciaires (remontées jusqu'au Tribunal fédéral) concernant la question des indemnisations pour expropriation matérielle. L'analyse plus approfondie de ce sous-cas a cependant montré, dans un deuxième temps, qu'une bonne partie des conflits qui avaient marqué les mémoires résultaient moins de l'AFU que de l'entrée en vigueur d'un *nouveau plan de zones communal*, relativement restrictif, *en avril 1972*, c'est-à-dire une année avant la mise à l'enquête du plan AFU dans la commune. C'est certainement cette proximité temporelle entre les deux trains de mesures qui se trouve à l'origine de cette confusion. Ceci dit, le choix de Lutry s'est malgré tout révélé particulièrement pertinent, tout en amenant un éclairage différent de celui escompté au départ. D'une part, les mesures AFU ont tout de même eu des effets intéressants sur l'aménagement du territoire communal. D'autre part, Lutry constitue un exemple de commune qui, soumise à de fortes pressions de la part du secteur immobilier, a été contrainte, par le canton, d'*anticiper* en quelque sorte les mesures AFU par l'intermédiaire de la révision forcée de son plan d'aménagement local. Par ailleurs, ce cas permet de mettre en lumière l'importance du *vignoble* comme type d'espace et de *paysage* dont la perception de la rareté, ainsi que des menaces pesant sur lui, ont joué un rôle important dans l'émergence d'une politique cantonale et fédérale d'aménagement du territoire<sup>313</sup>. Finalement, ce sous-cas permet de montrer un processus, probablement très courant dans les banlieues des agglomérations, de définition, le plus souvent, évidemment, conflictuelle, de la *limite géographique* entre l'extension de la zone urbaine et l'espace rural non destiné à l'urbanisation et la construction. Dans le cas précis, le processus de stabilisation de cette « ligne de front » passe par la protection du vignoble de Lavaux contre l'extension de l'agglomération dans ses banlieues est, lutte d'autant plus âpre que, s'agissant là de la banlieue aisée de la ville, les enjeux financiers découlant de l'aménagement du territoire communal sont très importants.

---

<sup>313</sup> Il y a là un parallèle intéressant à faire avec cet autre type d'espace particulièrement sensible (aussi bien écologiquement que politiquement) que sont les rives des lacs.

Figure 8.16 : Le périmètre de la région lausannoise et localisation des trois sous-cas



3. **Le village de Morrens situé dans la périphérie nord à une quinzaine de kilomètres du centre-ville.** Il s'agit là d'un cas classique et probablement représentatif de réduction et de rationalisation de la zone villas dans un village de la périphérie, commune sur laquelle se manifeste une pression de plus en plus forte pour transformer les terres agricoles en terrains constructibles, suite à la seconde vague d'émigration urbaine, non plus dirigée sur les seules banlieues, mais également la périphérie. La présence d'un informateur privilégié, en la personne de l'ancien conseiller national Victor Ruffy, excellent connaisseur des dynamiques du marché foncier et ayant vécu directement l'exécution de l'AFU dans la commune, a également joué un rôle important dans ce choix.

#### 8.4.4 Chronologie générale du cas et des sous-cas

Les premières mesures d'aménagement du territoire dans le périmètre datent de 1941. Lors de la révision de la loi sur la police des constructions, trois dispositions relevant de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui « l'aménagement du territoire » sont introduites dans la loi. Il s'agit : (1) de l'obligation pour les communes d'établir des plans d'extensions délimitant les ZAB et réglementant la construction, (2) de la capacité conférée au canton de mettre sous protection des sites naturels remarquables (rives de lac, sites marécageux, etc.) à travers des « plans d'extensions cantonaux » et (3) de l'instrument classique du « plan de quartier » réglant l'urbanisation de secteurs localisés. Ces premières mesures ne constituent qu'un zonage partiel se limitant aux ZAB et ne régulent aucunement la construction en dehors de ces zones. Par ailleurs, les ZAB ainsi délimitées sont presque toujours extrêmement étendues.

L'application de cette loi débouche sur l'adoption du premier plan d'extension communal à Lausanne en 1942. De manière à saisir l'importance de ces premières mesures d'aménagement du territoire, il s'agit de rappeler que ce plan est toujours en vigueur actuellement, transformé qu'il a été de multiples reprises par l'adjonction de plus de 100 plans de quartiers (PQ) ou plans partiels d'affectation (PPA) au cours du temps.

La mise en œuvre de la loi de 1941 s'est traduite par l'adoption de 200 plans d'extension cantonaux et de protection des sites, ainsi que d'un grand nombre de plans d'extension communaux et de plans de quartiers. Mais l'accroissement continu de la pression sur le sol durant les années 1940 et 1950 met en lumière trois lacunes centrales de cette loi :

1. le surdimensionnement - parfois caricatural - de la ZAB dans la majorité des communes ;
2. l'absence de réalisation d'un plan d'extension dans de nombreuses (petites) communes ;
3. l'absence de régulation de la construction hors de la ZAB, soit dans l'ensemble du « reste du territoire communal » ;

La situation ainsi créée par ces lacunes débouche très souvent sur des phénomènes de dispersion des constructions et de mitage des terres agricoles.

Ce sont principalement ces problèmes persistants qui vont mener, notamment au travers d'une mobilisation parlementaire (motion Küttel au Grand conseil déposée en mai 1960), à l'émergence d'une première véritable politique d'« aménagement du territoire » au niveau cantonal. Celle-ci se traduit par une première série de trois événements importants que sont (Jaques 1988 :123-4) :

1. *La modification des structures du Département des Travaux Publics en 1962* : suite à l'entrée en fonction de Jean-Pierre Vouga au poste d'architecte cantonal, le Bureau du plan d'extension est transformé au début des années 1960 en *Service de l'urbanisme et des bâtiments* distinguant les tâches d'aménagement du territoire, des tâches de police des constructions. Ce nouveau service peut compter sur la création d'un fonds d'acquisition

d'immeubles, doté de 40 Mios de CHF, permettant d'acquérir des terrains pour un usage public (construction de bâtiments scolaires et hospitaliers, etc.). Des équipes régionales (composées essentiellement d'architectes) sont créées, qui sont chargées de gérer les questions d'aménagement dans les différentes régions du canton, ainsi que de rédiger des rapports thématiques ou par région. L'équipe de la région lausannoise sera, plus tard à l'origine de la création de la Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise (CIURL) en 1967 (Jaques 1988 :113 ; 123). Une *Commission consultative d'urbanisme* est également créée, qui est chargée de se prononcer sur les cas litigieux entre les communes et le canton. Est également créée à la même époque une *Commission de l'aménagement du territoire* composée des représentants des différents départements de l'administration cantonale, des offices et chambres de développement économiques, des communes, des associations et autres institutions (Union des communes vaudoises, milieux immobiliers, associations professionnelles, églises, etc.). Cette commission est chargée de se pencher sur les questions économiques, techniques et juridiques.

2. *L'apport de nouveaux moyens financiers et en personnels* : l'on assiste à une rapide croissance du nouveau Service de l'urbanisme et des bâtiments. La section d'aménagement régional créée en son sein à partir de 1962 se caractérise par la forte proportion d'universitaires qui y collaborent : essentiellement des ingénieurs agronomes, des architectes, des géographes et des économistes. Durant toute la décennie des années 1960, l'une des tâches principales de cette section consistera à réunir une documentation aussi complète que possible de l'état de la situation dans le canton et à (faire) réaliser des *études sectorielles* traitant des questions essentielles relevant de l'aménagement du territoire dans le canton. Alors que les questions liées au secteur agricole sont systématiquement documentées et analysées, d'autres problèmes sont abordés de manière plus indirecte et moins systématique, comme celle du logement. La question des transports est par exemple un des domaines qui est totalement laissé de côté dans un premier temps. La primauté de la question agricole s'explique probablement par la force politique que représentent à cette époque encore les milieux agricoles dans le canton de Vaud (le conseiller d'Etat Marc-Henri Ravussin, chef des Travaux publiques, est un agriculteur). A partir de 1966, on assiste à une concentration des efforts de recherches sur un nombre plus restreint d'objets, analysés de manière plus systématique : c'est le début de l'élaboration d'un projet de plan directeur cantonal comme réponse à la dispersion et la relative incohérence des études menées entre 1961 et 1966 (Jaques 1988 :114-5-6-7).
3. *La modification des dispositions légales cantonales* (nouvelle loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 26 février 1964 (LCAT), dite « loi Vouga ») : cette loi se conçoit comme une réponse aux problèmes résultant des lacunes de la loi précédente. Elle se caractérise par les éléments suivants : (1) dimensionnement de la ZAB en fonction du développement prévu pour les 10 prochaines années, (2) pour les communes ne disposant pas encore de plan d'extension, mise en place d'un « périmètre de localité » distinguant clairement la zone constructible de la zone non constructible, (3) obligation faite au Conseil d'Etat de réaliser un plan directeur d'aménagement du territoire cantonal, (4) mise en place d'une disposition ingénieuse consistant en une limitation de la constructibilité hors ZAB aux seules parcelles dont la taille est supérieure à 4'500m<sup>2</sup> - c'est le système dit de « la pose vaudoise ».

Les débats autour de la formulation de cette nouvelle loi ont été fortement influencés par les propositions de mise en place d'un mécanisme de « péréquation » faites par l' « Association pour une zone agricole prospère » menée à l'époque par Olivier Delafontaine. La proposition était la suivante :

« Une fondation agissant dans l'ensemble du canton, achetant les terres mises en vente au prix du marché, cédant aussi cher que possible à des constructeurs des parcelles peu favorables à l'agriculture et revendant enfin le reste à des paysans à la valeur de rendement. L'idée ainsi proposée était celle de la péréquation. (...) L'association proposa que les permis de construire soient assortis d'une « taxe de péréquation ». Celle-ci aurait permis d'octroyer une indemnité aux paysans qui se seraient engagés, par une servitude au registre foncier, à ne pas vendre leurs terres au-dessus de la valeur de rendement agricole. » (Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud, 1984b :117-8)

Ce projet fut initialement présenté en 1963 sous forme de pétition au Grand conseil. Ce dernier considérant que la nouvelle loi de 1964 constituait une réponse appropriée et suffisante à la pétition parlementaire la classa<sup>314</sup>. Le groupe Delafontaine ne partageant pas cette opinion, l'idée fut relancée en 1972 sous la forme d'une initiative populaire pour la création d'une « loi sur la zone agricole », initiative qui fut refusée en 1976.

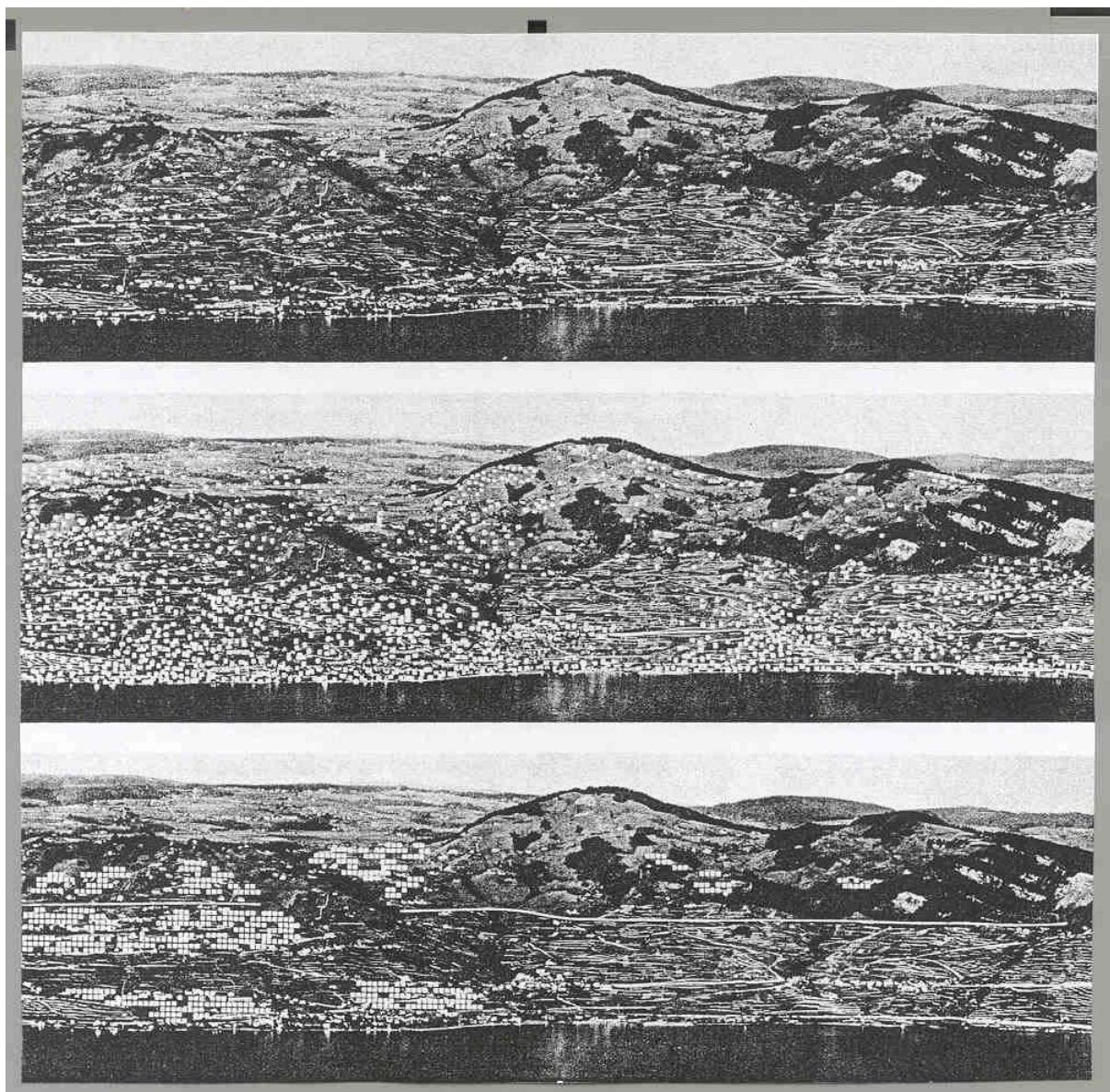
*L'exposition nationale de 1964 à Lausanne* constitue un événement catalyseur, aussi bien conceptuellement que matériellement, du développement de la politique cantonale (voire même fédérale) d'aménagement du territoire, cette problématique se trouvant au centre des préoccupations lors des discussions concernant sa conception. En effet, suite à la désignation par le Conseil Fédéral, le 13 mars 1956, du site de Lausanne pour accueillir l'Exposition Nationale de 1964, une poignée de jeunes architectes acquis aux idées du Corbusier se constituent en une Association Pour l'Aménagement Urbain et Rural du Bassin Lémanique (APA.URBAL) et mettent sur pied un projet d'exposition (EXNAL). L'idée centrale de ce projet consiste dans la rupture avec les conceptions antérieures, l'archétype étant la Landi de 1939, considérant les expositions nationales comme des événements éphémères et provisoires. Les architectes d'APA.URBAL proposent au contraire de concevoir l'exposition sous la forme d'un vaste projet d'aménagement du territoire pour la région située entre Morges et Ecublens, inscrivant les effets de celles-ci de manière durable dans le territoire (Jaques 1988 :111). Même si ce projet ne sera finalement pas retenu, suite à l'opposition de l'establishment des architectes et urbanistes vaudois, et notamment du Professeur Jean Tschumi, ainsi que de l'architecte cantonal Jean-Pierre Vouga, la question de l'aménagement du territoire demeure au centre des préoccupations de l'exposition. C'est précisément dans ce contexte que le désormais célèbre photomontage de la région de Lavaux<sup>315</sup>, présentant différents scénarios plus ou moins catastrophistes de développement des constructions, a commencé à frapper les esprits et a contribué à la diffusion de cette thématique (figure 8.17).

---

<sup>314</sup> Les arguments du Conseil d'Etat en faveur de l'abandon de cette idée sont essentiellement de deux ordres : (1) ce n'est pas l'objet d'une loi générale sur l'aménagement du territoire que de résoudre les problèmes de l'économie agraire, la notion d'utilisation du sol ne concernant de loin pas les seules zones agricoles et (2) le système de péréquation proposé ne résout pas véritablement le problème dans la mesure où il n'empêche pas l'édification de constructions n'importe où sur les terres agricoles en fonction des hasards des rencontres entre marchés fonciers agricoles et marchés immobiliers.

<sup>315</sup> A tel point qu'elle fait aujourd'hui en quelque sorte partie de la « mémoire collective » du canton et figure en bonne place dans l'Encyclopédie vaudoise (Encyclopédie illustrée du pays de Vaud 11, 1971 :123).

**Figure 8.17 : Panneaux de l'Expo 64 illustrant les dangers de l'habitat dispersé et préconisant le regroupement des constructions et la rationalisation des usages du sol<sup>316</sup>**



Source : Encyclopédie illustrée du pays de Vaud 11, 1984b :123

Parallèlement, toujours en 1964, une chaire d'aménagement du territoire est créée à l'EPFL, qui sera partagée durant plusieurs années entre J.-P. Vouga et R. Meyer de Zürich.

A partir d'octobre 1966, un rapport préliminaire du plan directeur cantonal d'aménagement du territoire circule de manière confidentielle au sein de l'administration. Il a pour objectif de faire le point sur la situation actuelle et d'établir sur cette base un certain nombre de *principes d'aménagement*. En ce qui concerne le logement, il s'agit de promouvoir des solutions intermédiaires entre la maison individuelle (de luxe) et le grand immeuble locatif anonyme, ainsi que de simplifier les dispositions légales et les formalités administratives en matière de légali-

<sup>316</sup> Alors que la photo du haut rend compte de la situation contemporaine, celle du milieu les risques de dispersion des constructions en cas d'absence d'intervention aménagiste, dont les effets sont en comparaison anticipés dans la dernière photo du bas.

sation des plans de quartier. En matière de localisation des constructions, la solution de la *décentralisation concentrée* (autour de centres régionaux) est privilégiée au détriment de la concentration autour des grandes agglomérations, ce qui n'empêchera nullement nombre de réalisations, en contradiction complète avec ce principe (implantation de grandes surfaces commerciales dans la périphérie de l'ouest lausannois, extension de zones industrielles dans les communes de la banlieue où, plus grave encore, sur les bonnes terres agricoles de l'arrière-pays lausannois comme dans le cas des entrepôts de l'entreprise cadres à Mex)<sup>317</sup>.

De manière à illustrer quelque peu les conditions de « surchauffe économique » dans lesquelles émerge la réflexion autour de l'aménagement du territoire dans le courant des années 1960, il convient de noter à quel point les principes en matière de gestion des finances publiques communales (Kunz 1967) sont aux antipodes de ceux que nous connaissons aujourd'hui. En effet, devant ce que les économistes définissent comme « l'urgence » des besoins infrastructurels de l'économie privée, ils considèrent que l'endettement public en vue de réaliser ces infrastructures et aménagements, indispensables au développement de l'économie privée, est moins grave (y compris les risques d'inflation liés à cet endettement public), que la non-réalisation de ces infrastructures, et ceci malgré un fort risque d'augmentation des taux d'intérêt. Ironie de l'histoire, cette appréciation sur la forte probabilité du maintien de taux d'intérêt élevés, voire de nouvelles augmentations de ceux-ci, se fonde sur la conviction que la demande en capitaux va sans aucun doute rester élevée, car :

« La demande de capitaux (...) ne peut se réduire qu'en cas de récession généralisée dans notre pays et/ou dans les pays limitrophes. Or cette possibilité est invraisemblable » (Kunz 1967 :11)

Ce genre de citation, représentative des analyses conjoncturelles dominantes de l'époque, montre bien à quel point la crise pétrolière et la récession économique mondiale qui en découlera, étaient, quelques années auparavant, proprement imprévisibles et ne faisaient en aucun cas partie du pensable des acteurs politiques et économiques.

On se retrouve à la *fin des années 1960*, dans une situation assez paradoxale où l'administration vaudoise de l'aménagement du territoire, déjà passablement développée, dispose d'un personnel très compétent et très écouté au niveau fédéral, alors qu'elle ne dispose que de peu d'appuis dans les milieux politiques et économiques vaudois. Ces milieux font globalement peu confiance au nouvel Office de l'urbanisme et craignent ses travaux lorsque ceux-ci s'avisent de passer des études aux propositions concrètes. Le poids politique et administratif du projet de plan directeur cantonal est en outre affaibli par le fait que deux conceptions de celui-ci s'affrontent encore à cette époque : (1) le plan directeur cantonal envisagé comme *instrument* essentiellement *technique* au service avant tout des usagers du sol (industriels, agriculteurs, promoteurs immobiliers, etc.) et (2) le plan directeur cantonal comme *outil d'analyse* de la situation des usages du sol dans le canton et comme *instrument de construction d'une image* du développement futur du territoire cantonal (Jaques 1988 :124). Cette ambiguïté quant à l'identité du plan n'empêche pas la réflexion et l'expérimentation autour de cet instrument de planification de continuer tout au long des années 1970. En 1971, est publié le *plan directeur pilote de Lavaux* réalisé par l'Office de l'Urbanisme. La caractéristique principale de l'exercice réalisé dans ce plan consiste dans l'inversion de la démarche d'aménagement suivie jusqu'ici dans le cadre des plans d'extension (locaux et régionaux). Dans ce plan pilote, l'on part *d'abord* de la mise sous protection des terres agricoles et viticoles et ensuite seulement, l'on évalue les potentialités de construction dans les espaces libres,

---

<sup>317</sup> Cette ignorance des recommandations du plan directeur en voie de constitution par les autorités en charge de délivrer les autorisations de construire s'explique par la trop grande discrétion entourant ce projet au sein même de l'administration cantonale, ainsi que par la relative autonomie de la section de la police des constructions et la compétence communale en matière de délivrance des permis de construire.

l'étalonnage de la taille des zones constructibles ne se faisant plus en fonction de la *demande* en ZAB, mais sur la *nécessité* de conserver de vastes espaces agricoles et viticoles homogènes. La grande force de ce plan a consisté dans la démonstration qu'il permet, qu'il est encore possible, malgré cette inversion de la démarche, de *quadrupler* la population au sein de la région sans avoir à entamer ni les vignes, ni les éléments marquants du site paysager. Malgré ceci, l'accueil fait par les communes à ce premier exemple de PD régional est resté très réservé.

La méfiance des communes face à l'émergence d'une politique cantonale d'aménagement du territoire s'explique probablement par leurs craintes face à ce qu'elles perçoivent comme une conception très centralisée et hiérarchisée de l'aménagement du territoire au profit de l'administration et des autorités politiques cantonales. Ces craintes se fondent sur la lecture du rapport que l'Office de l'urbanisme livre au Conseil d'Etat en 1969 et qui est mis en consultation auprès des Préfets et des communes. En particulier le principe de hiérarchie pyramidale organisant les liens entre les différents types de plans intervenant aux différentes échelles territoriales inquiète<sup>318</sup>. Le conseiller d'Etat André Gavillet (PSV) tire les leçons de cette consultation et enjoint l'Office de développer et réaliser les objectifs d'aménagement d'abord au niveau des régions et des communes avant de développer des concepts trop dirigistes et contraignants à l'échelle du territoire cantonal (Jaques 1988 :128-9).

Il semble cependant que, au début des années 1970, une majorité politique favorable à l'aménagement du territoire existe (encore) dans le canton. Cette majorité était composée des partis de gauche, d'une minorité radicale (centre gauche urbain), de députés du P.A.I. et de quelques libéraux. Cependant, cette majorité politique s'effrita au moment de l'exécution de l'AFU dans le canton à partir de 1972-73 (Jaques 1988 :129).

En effet, durant la décennie 1970, le développement du régime institutionnel du périmètre se fera avant tout « par le haut », soit par l'intermédiaire de la mise en œuvre - certes volontairement stricte de la part des autorités cantonales - des dispositions élaborées au niveau fédéral (LPN 1966, Leaux 1971, LAT 1979), soit par l'intervention directe de la Confédération (AFU 1972). Le premier exemple consiste en l'élaboration d'une loi cantonale d'exécution de la LPN, soit *la loi du 19 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)*<sup>319</sup>. Le second exemple consiste en la *modification de la LCAT intervenue à la fin 1971*<sup>320</sup> qui, s'inspirant de la loi cantonale bernoise de 1958<sup>321</sup>, de la loi fédérale sur la protection des eaux d'octobre 1971<sup>322</sup>, ainsi que, finalement du projet de la (première) LAT, introduit une disposition subordonnant l'octroi du permis de construire à l'existence d'un niveau d'équipement suffisant des parcelles.

La suite renvoie au long processus de décision concernant l'élaboration d'une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire (LAT).

L'acceptation, le 14 septembre 1969, des *articles 22ter et 22quater (Bodenrechtsartikel)* a signifié deux modifications constitutionnelles centrales en matière de droit foncier : (1) la garantie de la propriété (privée) et (2) le principe de l'aménagement du territoire. 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 fédérale en matière d'aménagement du territoire.

---

<sup>318</sup> Ce principe veut que la planification cantonale prime sur la planification régionale, qui elle-même prime sur la planification locale.

<sup>319</sup> Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.327-343.

<sup>320</sup> Modification du 15 décembre 1971 de l'article 25ter de la LCAT, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

<sup>321</sup> Loi sur la réglementation des constructions du 26 janvier 1958, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1958** 11

<sup>322</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) du 8 octobre 1971, RO **1972** 958



Dans l'attente de leur concrétisation sous la forme d'une législation fédérale, concrétisation dont on pressent qu'il faudra du temps pour l'élaborer et la mettre en œuvre par les cantons, la crainte émerge, dans les différents milieux aménagistes, ainsi qu'auprès des autorités fédérales, que la situation transitoire qui commence ne soit mise à profit par les propriétaires fonciers et les spéculateurs pour réaliser le plus vite et le plus massivement possible les opérations foncières qu'ils craignent ne plus être autorisés à réaliser lorsque la loi fédérale entrera en vigueur (Conseil fédéral 1972, Rotach 1974)<sup>323</sup>. On craint en effet à ce moment là, aussi bien des dégradations irréversibles de sites naturels et culturels uniques, qu'une disparition, peut-être moins spectaculaire mais tout aussi grave, des zones de nature et de verdure servant de lieux de détente pour les populations urbaines. Convaincu de la gravité de la situation, le Conseiller fédéral Kurt Furgler charge son département (Justice et Police) de rédiger un avant-projet d'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire. Après consultation des principales associations d'intérêts et des cantons, ces derniers se prononçant majoritairement en faveur des mesures proposées<sup>324</sup>, ainsi qu'après un court débat au Parlement qui accepte le projet le 17 mars 1972, l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (ci-après AFU) entre en vigueur avec effet immédiat<sup>325</sup>. Le principe fondamental de cet AFU est de mettre sous *protection provisoire* - c'est-à-dire, avant tout, sous un régime d'interdiction, respectivement d'autorisation exceptionnelle très sévère, de construire - l'ensemble des paysages, des zones de détente, de verdure, l'ensemble des rives des lacs et des rivières, des sites construits dignes de protection. Sont cependant ici plus particulièrement visées les portions de zones à bâtir (surdimensionnées) non encore construites (que celles-ci soient équipées ou non), ou faiblement construites. Un autre objectif de cet AFU, peut-être moins spectaculaire mais également très important, était d'encourager les communes à élaborer ou réviser leur planification locale en les convaincant de mettre en œuvre les nouveaux instruments modernes de planification.

Le Règlement cantonal d'application de l'AFU (RAFU) est promulgué par le Conseil d'Etat le 12 juillet 1972<sup>326</sup>. Le choix politique qui est fait à cette occasion est celui d'une interprétation sévère de l'arrêté fédéral. En particulier, l'exécution de l'AFU a constitué pour le canton un moyen inattendu pour résoudre les problèmes de la trop faible régulation de la construction dans la zone sans affectation spéciale suite à la solution de la « pose vaudoise ». L'AFU donnait ainsi la possibilité au canton de geler provisoirement toute construction sur les terres agricoles, soit en dehors des zones d'extension actuellement légalisées. Le Conseil d'Etat profite également de l'occasion pour mettre sous protection 160 villages et bourgs.

Le Département des Travaux Publics est chargé de l'exécution des mesures pour l'ensemble du territoire. Les plans sont élaborés par le Service cantonal de l'urbanisme, qui mandate des bureaux pour la réalisation des plans des ZPTP. 6 équipes (architectes, géographes, techniciens), élaborent les plans des ZPTP de l'AFU pour les 385 communes du canton. Les plans

---

<sup>323</sup> Des signes avant-coureurs d'un accroissement massif des activités d'échanges sur les marchés foncier et de la construction existent clairement.

<sup>324</sup> Archives du Délégué à l'aménagement du territoire, Berne, Office fédéral du développement territorial (ex-OFAT), classeur des prises de position.

<sup>325</sup> L'exécution de cet AFU est prévue de la manière suivante : (1) promulgation par les cantons d'un décret cantonal d'exécution, (2) élaboration des plans des zones protégées à titre provisoire par l'administration cantonale compétente, ces plans sont soumis à l'approbation du DFJP, (3) entrée en vigueur des plans simultanée à leur publication pour mise à l'enquête, (4) délai d'un mois pour la formulation des oppositions de la part des communes et des particuliers, (5) procédure de traitement des oppositions et des recours, correction des plans le cas échéant, (6) remplacement (abrogation) des plans des zones protégées à titre provisoire lors de l'entrée en vigueur de l'aménagement local au sein de la commune.

<sup>326</sup> Règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 juillet 1972, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

de la région lausannoise furent élaborés par le mandataire de la CIURL, soit le bureau Urbanplan. Ces plans sont élaborés au 1 :10'000ème. Ils sont déposés auprès du Conseil d'Etat le 22 janvier 1973. La mise à l'enquête publique dans les communes a lieu entre le 13 avril et le 12 mai 1973. Elle déclenche une importante vague d'oppositions. On en compte près de 5'000 (y compris les oppositions sur listes collectives) dans tout le canton dont près d'une centaine à Lausanne. 301 sur les 385 communes du canton font opposition<sup>327</sup>.

Malgré ce tollé général dont les échos perdurèrent jusqu'en 1976-77, de nombreuses communes reconnurent plus tard l'utilité de ces mesures. Et ceci notamment lorsqu'elles réalisèrent que, suite à la mise en œuvre, à partir de 1974, de la loi d'exécution cantonale sur la protection des eaux contre la pollution, les coûts des infrastructures d'équipement des parcelles en zones à bâtir avaient considérablement augmenté.

Au total, l'AFU aura permis une accélération de la réflexion en matière d'aménagement du territoire et aura fourni au canton un instrument permettant une intervention directe dans les communes, notamment là où des abus suite au « boom » immobilier des années 1960 avaient été constatés. Michel Jaques synthétise de la manière suivante les effets de l'AFU sur le développement de l'aménagement du territoire dans le canton de Vaud :

« L'épisode de l'arrêt fédéral urgent fut en quelque sorte l'annonce de la mise en place d'une conception plus globalisante de la gestion de l'espace vaudois. Protéger l'ensemble des territoires et des zones sans affectation spéciale amorçait une approche de niveau cantonal de la structuration du territoire. Cette démarche s'appliqua à l'échelon fin des communes et des particuliers. Le joint était donc fait du haut en bas dans le processus de gestion spatiale ». (Jaques 1988 :159)

Un exemple de concrétisation de cette démarche plus globalisante et coordonnée d'aménagement du territoire peut être trouvée dans le plan directeur de la région lausannoise réalisé, sous l'égide de la CIURL, par Urbanplan et l'institut ITEP de l'EPFL et publié en 1973 (CIURL 1973).

L'exécution du RAFU a donné lieu à deux débats parlementaires au Grand conseil (Grand conseil du canton de Vaud 1972, 1973) suite aux deux motions successives des députés Liron (session septembre - novembre 1972) et Payot (sessions mai et septembre - décembre 1973). Alors que la première motion (Liron) tente carrément de contraindre le Conseil d'Etat à retirer son règlement d'application, la seconde (Payot), suite à l'échec de la précédente motion, met en œuvre une autre stratégie en tentant de limiter le plus possible les effets du RAFU en exigeant un effet suspensif immédiat de celui-ci en cas d'opposition concernant un terrain équipé (au sens des articles 25ter et 67bis LCAT) ou faisant partie d'un plan d'extension (partiels) ou d'un plan de quartier approuvé ou actuellement soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Cette seconde motion n'atteindra pas, elle non plus, son objectif.

---

<sup>327</sup> La distribution géographique des oppositions est intéressante à observer. Rapportés à la taille et à la population, les districts les plus conflictuels sont ceux de Nyon (599 oppositions traitées en commission en 1979), Aigle (326) et Morges (322) ainsi que, dans une moindre mesure, Vevey (280). En comparaison, le district de Lausanne, de loin le plus peuplé et le plus densément construit, n'en compte que 188. Ces résultats illustrent bien le phénomène de l'exurbanisation, touchant aussi bien les agglomérations de Lausanne et de Genève (cf. la vague d'opposition dans le district de Nyon) que les centres secondaires (Morges et Vevey), ces derniers cumulant probablement leur propre exurbanisation avec celle des grandes agglomérations. En ce qui concerne plus particulièrement le district de Nyon, les entretiens ont en effet montré combien cette région, et notamment les communes de Terre Sainte, étaient soumises à la pression de la demande en terrains à bâtir provenant des citadins genevois. La virulence des conflits autour de l'exécution de l'AFU dans cette région du canton de Vaud s'explique probablement par le fait que, depuis un certain temps déjà, la demande des citadins avait reçu une réponse très favorable - au mépris, bien souvent, des dispositions légales en vigueur - de la part de ces communes rurales déclinantes, très intéressées à pouvoir vendre leurs terres agricoles au prix du m<sup>2</sup> de la ZAB.

Mais l'année 1972 est encore riche d'autres actions participant de la transformation du régime institutionnel du sol. Ces impulsions proviennent de groupes de pression - agricole pour l'un, « écologiste » (protection du paysage et du patrimoine) pour l'autre - qui tout deux tentent d'inscrire dans les composants cantonaux du régime la prise en compte de leurs préoccupations respectives. Il s'agit : d'une part, de l'initiative populaire « pour aménager le sol vaudois avec équité et bon sens et le soustraire à la spéculation » (dite « initiative Delafontaine ») et d'autre part, de l'initiative « Sauver Lavaux » lancée par Franz Weber en réaction à l'émergence de projets de construction d'immeubles dans le vignoble, notamment à Villette. Ces deux initiatives influenceront (ou détermineront, dans le cas de Lavaux) l'émergence de deux composants cantonaux importants du régime :

- la loi du 13 septembre 1976 modifiant la LCAT<sup>328</sup> à travers l'introduction systématique des zones agricoles dans les plans de zones communaux et,
- l'introduction d'un article 6bis dans la Constitution cantonale déclarant la région de Lavaux, de la Lutrive à Corsier, site protégé, disposition constitutionnelle concrétisée par la loi du 13 septembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux<sup>329</sup>.

Alors que l'on assiste en 1976, au rejet en votation populaire de la première version de la loi sur l'aménagement du territoire (et ceci aussi bien par le peuple suisse que vaudois), l'initiative « Sauver Lavaux » est acceptée l'année suivante par le peuple vaudois. Soutenue par la gauche et les écologistes, et combattue par certaines composantes de la droite au nom de la protection des intérêts des viticulteurs et de l'autonomie communale, elle est tout de même acceptée par 57% des votants

Suite à l'adoption au Parlement fédéral d'une seconde version de la LAT édulcorée des dimensions les plus contestées (compétences fédérales en matière de planification et délégation du choix du recours à l'instrument de la plus-value aux cantons) en juin 1979, les autorités cantonales, dans une perspective provisionnelle, prolongent une dernière fois les mesures AFU dans le canton jusqu'au 31 décembre 1981<sup>330</sup>.

La loi d'application cantonale de la LAT sera adoptée en décembre 1985. Elle achève d'introduire dans le droit cantonal les concepts et les dispositions légales fédérales en matière d'aménagement du territoire.

Ce n'est finalement qu'en 1987, soit près de 20 ans après les premières versions prototypes, que le plan directeur cantonal est adopté.

#### 8.4.4.1 Chronologie du sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne

Le périmètre de ce sous-cas consiste en la partie centrale du domaine de l'Hermitage. Il s'agit d'une surface de près de 128'000m<sup>2</sup> composée de près, de forêts, d'un parc arborisé, d'une maison de maître du XIX<sup>ème</sup> siècle et de ses dépendances, ainsi que d'une ancienne maison ayant une importance historique locale (« Le Jardin » où vécut Benjamin Constant au XVIII<sup>ème</sup> siècle). Le domaine descend par paliers du Signal de Sauvabelin (630m. d'altitude) au nord, à la rue de la barre (530m) au sud. La déclivité du terrain est variable : moyenne au nord, faible dans sa partie centrale, là où se trouve précisément la maison de maître, et forte au sud.

---

<sup>328</sup> Loi du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.176-181.

<sup>329</sup> Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.527-531.

<sup>330</sup> Décret prolongeant les mesures provisoires urgentes en matière d'aménagement du territoire de septembre 1979, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*

La campagne de l'Hermitage tire son importance pour l'aménagement urbain lausannois du fait qu'elle constitue l'une des dernières grandes campagnes à proximité du centre-ville dont l'essentiel de la surface est encore libre de constructions à la fin des années 1960. Les différents projets d'urbanisation et de protection qui se sont affrontés depuis les années 1950-60 jusqu'à aujourd'hui, les différentes solutions envisagées, puis celles qui se sont progressivement imposées au travers d'importantes opérations foncières et financières (achats, vente et, surtout, donations de parcelles) impliquant les propriétaires du domaine (l'hoirie Bunion), la Ville de Lausanne et le canton de Vaud, ainsi que, finalement, la transformation, au début des années 1980, de la maison de maître en fondation culturelle (la Fondation de l'Hermitage) et en musée de peinture de réputation internationale, tous ces éléments contribuent à conférer à l'histoire récente de l'aménagement de ce domaine une pertinence toute particulière sous l'angle de notre problématique.

L'histoire du domaine de l'Hermitage est intimement liée à celle de la bourgeoisie et des élites politiques lausannoises. Trois bâtiments, ferme, habitation et granges furent successivement construits durant le XVIII<sup>ème</sup> siècle. Le bâtiment d'habitation ne servit cependant très longtemps que de « résidence secondaire » aux propriétaires, ceux-ci continuant de résider en ville; et ceci jusqu'au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, période à laquelle le domaine devint la propriété de la famille Bunion, famille qui est toujours propriétaire de la campagne un siècle plus tard, soit à la fin des années 1960. En 1862-64, le bâtiment d'habitation du XVIII<sup>ème</sup> est ainsi rasé et remplacé par l'actuelle maison de maître, qui devient la résidence principale de la famille. C'est de cette époque que date l'aménagement d'une sorte de parc anglais complanté d'arbres d'essences rares dans la partie centrale du domaine.

En 1873, le domaine de l'Hermitage est encore agrandi par l'acquisition de la campagne voisine « Le Jardin ». Le périmètre du domaine est donc à cette époque extrêmement étendu dans la mesure où il comprend également les zones du Pavement et du Parc de la Rouvraie (cf. figure 8.18).

Lors de l'entrée en vigueur, en mars 1942, du plan d'extension de la commune de Lausanne, l'ensemble du site de l'Hermitage est classé dans la « zone périphérique » (arts.40-47 du règlement du plan d'extension), c'est-à-dire une zone constructible admettant des bâtiments d'au maximum 4 étages sur rez, d'une surface de 25 sur 16 mètres (ce qui correspond à de « petits locatifs »), à des intervalles d'au minimum 12 mètres les uns des autres.

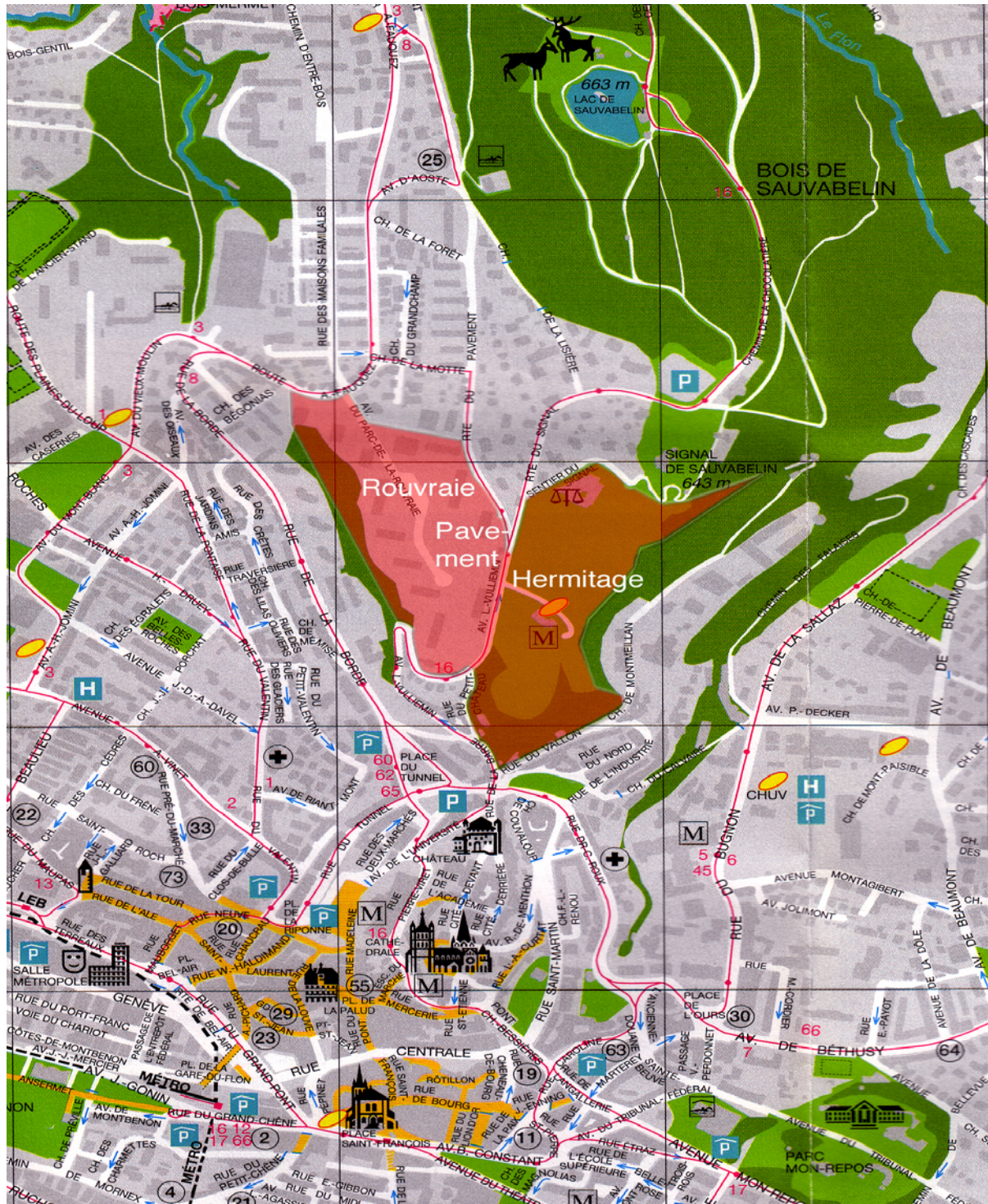
Les premières intentions d'urbaniser la campagne de l'Hermitage émergent dans les années 1950, lorsque que Paul Bunion, le propriétaire de l'époque, décida de vendre la partie occidentale de sa propriété, soit le Parc de la Rouvraie situé à l'ouest de la route du Pavement. Lors de la demande d'élaboration d'un PQ, la Direction des Travaux invite le propriétaire à organiser un concours restreint d'architectes. Ce qui fut fait à l'automne 1956, M. Bunion invitant 10 architectes à participer à un concours d'idées en vue de la réalisation d'un quartier résidentiel sur ses terrains. Toutefois, insatisfait des résultats du concours, M. Bunion exprima déjà à cette époque « le désir de voir la ville s'intéresser à la propriété de l'Hermitage » (Municipalité de Lausanne 1977a:397). Les intérêts de la ville se portant à ce moment là sur la seule partie sud du domaine de l'Hermitage, dans le cadre d'un projet de réaménagement du quartier du Vallon et du Tunnel (projet de construction d'une cité universitaire ou de HLM), les tractations engagées restèrent sans lendemain.

La réalisation d'un tel quartier ne pouvant se faire simultanément sur les terrains du Pavement, de la Rouvraie et de l'Hermitage, l'on décida d'un commun accord de procéder en 3 étapes: les deux premières étapes (qui seront réalisées) concernent les zones du Pavement et de la Rouvraie, la troisième concernant uniquement l'Hermitage proprement dit.

A la fin de 1960, M. Paul Bunion vend ses terrains du Pavement et de la Rouvraie à deux sociétés d'assurances, la Rentenanstalt et la Winterthur assurances, qui mandatent l'entreprise générale Pizzera & Poletti pour la construction des 11 bâtiments prévus dans le PQ n°481

légalisé en 1966, quartier d'habitation comptant près de 2'500 habitants dont la construction est achevée au milieu des années 1970 (Urbaplan 1972).

**Figure 8.18 : Périmètre historique du domaine de l'Hermitage (Hermitage, Pavement & Parc de la Rouvraie)**



Paradoxalement, la réalisation des deux premières étapes contribuent à rendre celle de la troisième plus difficile et controversée. En effet, la réalisation de nombreux quartiers d'habitation durant les années 1960 et au début des années 1970 en périphérie du centre-ville et la perception de leurs effets pas toujours très esthétiques sur la silhouette urbaine, de même

que, plus particulièrement, la construction du quartier d'habitation Pavement/Rouvraie, eurent comme effet de faire ressortir la valeur écologique et paysagère de la campagne de l'Hermitage. Dès 1969, la ville étudie ainsi la possibilité de la soumettre aux dispositions de la « zone sans affectation spéciale » (art. 25ter de la LCAT<sup>331</sup>). J.-P. Delamuraz en charge de la Direction des Travaux de la Ville, écrit en effet, en juin 1970, une lettre allant dans ce sens à Paul Bunion:

« Nous estimons que cette zone du territoire formée par une partie de votre propriété ne devrait pas être développée ces prochaines années. Pour cette raison, et conformément à l'art. 25ter de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, nous proposons de soumettre les terrains compris dans la périmètre du plan annexé en zone sans affectation spéciale, ceci jusqu'à la détermination de l'utilisation non encore définie aujourd'hui » (cité in Vallotton 2001:121).

Cependant, l'hypothèse d'un tel classement est rapidement jugée peu probable dans la mesure où il apparaît difficilement réalisable d'un point de vue juridique, respectivement financièrement risqué. En effet, le fait que cette mesure ne concerne qu'un seul propriétaire foncier, pourrait amener à juger cette mesure *discriminatoire* par rapport aux propriétaires voisins qui ne sont, eux, pas touchés<sup>332</sup>.

Il semble au total que cette « menace » de la part de la Municipalité ait au total plutôt constitué une sorte de *mesure provisionnelle d'urgence*, au vu des importants projets d'urbanisation qui semblent émerger à cette époque. Elle a également pour fonction d'indiquer au propriétaire la direction dans laquelle la Municipalité souhaiterait que l'aménagement de la campagne s'oriente. Cependant, elle indique aussi que, en cas de tentatives de réaliser des projets jugés trop divergents par rapport à ce que la Municipalité estime être l'intérêt public, celle-ci dispose tout de même de moyens légaux efficaces permettant de bloquer *in fine* leur réalisation.

Cette lettre eu pour effet l'émergence de tractations au sujet d'un éventuel rachat (partiel) du domaine par la Ville. Celles-ci eurent lieu en 1971, mais ne débouchèrent sur aucun accord, les conditions de vente de gré à gré n'ayant pu être fixées.

L'année suivante, Paul Bunion mandate l'architecte Pierre Bonnard en vue de l'élaboration d'un projet d'aménagement de l'Hermitage fondé sur les deux principes : (1) du développement du logement et (2) de la préservation de la partie centrale du domaine composée du parc arborisé et de la maison de maître.

Suite à ces premiers échanges de vues, trois mesures distinctes vont venir successivement influencer significativement sur les choix d'aménagement de la campagne de l'Hermitage pour la décennie à venir :

1. Le 16 août 1972, le Conseil d'Etat approuve l'inscription dans l'« Inventaire des monuments naturels et des sites » de l'ensemble de la partie sud du domaine, soit celle se situant en aval de la maison de maître (celle-ci étant comprise dans le périmètre). Cette mesure a pour effet de rendre la constructibilité de cette zone très difficile, voire carrément impossible en cas de classement.
2. Dans le cadre de l'exécution de l'AFU, au printemps 1973, les urbanistes d'Urbaplan, mandatés par la CIURL pour la réalisation des plans des ZPTP dans les communes de la région lausannoise, classent l'intégralité du périmètre du domaine en zone Z1 (espace vert

---

<sup>331</sup> « Les zones destinées à assurer l'extension d'une agglomération doivent se justifier par le développement prévisible de la commune ou de la région pour les dix années à venir (...) » (art. 25<sup>ter</sup> LCAT 1964)

<sup>332</sup> La délimitation d'une zone sans affectation spéciale concerne en principe un périmètre plus large englobant plusieurs parcelles et propriétaires. A ce titre, le propriétaire lésé par la mesure de classement est habilité à introduire une demande en indemnisation (voire exiger l'expropriation formelle) en raison de la limitation arbitraire de son droit de construire.

aménagé existant ou prévu, situé en zone à bâtir = possibilités de construire limitées au maximum). Suite à l'opposition du propriétaire, à qui la commission (IV) des recours donne partiellement raison, l'ensemble du périmètre est « déclassé » en Z2, zone protégée dont les restrictions sont sensiblement moins sévères (constructibilité à certains conditions renvoyant à la protection du site et de son arborisation, ainsi qu'à l'obligation d'élaborer un PQ).

3. Cette conception, en voie d'émergence, de la nécessaire limitation du développement de l'Hermitage se voit encore confirmée à travers l'inscription du domaine de l'Hermitage en « zone de verdure » dans *le plan directeur de la région lausannoise* (CIURL 1973), plan qui n'a certes pas force de loi, mais qui représente tout de même une manifestation claire des options d'aménagement souhaitées à l'avenir par les autorités politiques. Cette option est encore confirmée au travers du plan directeur des espaces verts qui destine la campagne de l'Hermitage à un « parc public ».

Parallèlement à l'ensemble de ces mesures, un premier projet de développement et d'aménagement est présenté à la Municipalité en novembre 1975 par l'architecte Pierre Bonnard et l'avocat Me Ramelet, mandatés par M. Bunion pour représenter les intérêts de la famille dans le cadre de la réalisation de ce projet d'urbanisation.

Le plan-masse<sup>333</sup> prévoit la construction de bâtiments de logement aussi bien sur le haut de la parcelle que sur le bas, ne laissant en zone de verdure que la partie centrale de la propriété et les zones de forêt. Ce premier projet prévoyait ainsi une zone constructible de 76'143m<sup>2</sup>, à laquelle s'ajoutait les 12'000m<sup>2</sup> de la maison de maître et du parc et les 29'030m<sup>2</sup> de forêt (Municipalité de Lausanne 1977a:400). Les propriétaires prévoient déjà de faire don à la Ville de la maison de maître, d'une partie du parc, ainsi que des forêts, ceci dans le cadre du projet de création d'une fondation culturelle chargée de mettre en valeur, sous une forme encore à définir, ce patrimoine.

Après avoir étudié le projet, en le confrontant aux dispositions AFU, ainsi qu'au plan directeur de la région lausannoise (CIURL 1973), le groupe de travail ad hoc de l'administration communale

« arrive à la conclusion qu'une solution satisfaisante suppose presque nécessairement l'intervention des pouvoirs publics sous forme de l'achat d'une partie des terrains afin d'éviter notamment des constructions dans la partie sud de la propriété, partie la plus prestigieuse et la plus accessible aux habitants de la ville, mais aussi la plus vulnérable quant aux vues extérieures (particulièrement depuis la terrasse du Château, le pont Bessières, et les côtes du Bugnon et de Riantmont). L'éventualité d'un rachat intégral de la propriété n'est pas retenue car l'opération serait trop onéreuse pour les pouvoirs publics; en revanche elle interdirait la réalisation de logements dans des conditions idéales de proximité du centre-ville » (Municipalité de Lausanne 1977a:400).

Face à ce projet d'urbanisation massive de la campagne, la municipalité réaffirme le principe de la protection intégrale de la partie sud du domaine qui vient d'être mise à l'Inventaire cantonal, tout en acceptant, voire même soutenant la construction de bâtiments mixtes (logement, commerces, bureaux) sur la partie nord du domaine (la formulation « en revanche » dans le préavis est un peu ambiguë, mais cette hypothèse semble confirmée par les entretiens). Ce point de vue est officiellement adopté à l'unanimité par la Municipalité lors de sa séance du 12 décembre 1975.

Après des négociations entre la Ville et les propriétaires, un accord sous la forme d'une promesses de ventes, d'achats et de cessions de terrains est trouvé en décembre 1976 qui prévoit l'acquisition par la Ville de 25,3% du domaine, le don par les propriétaires de 40,6% et le

---

<sup>333</sup> Il s'agit d'un plan indiquant les surfaces et les volumes des bâtiments prévus.

maintien en mains privées de 34%. Cet accord implique l'abandon des projets de construction dans la partie sud du domaine et la modification en ce sens du projet de 1975.

L'ensemble des documents consultés, de même que les entretiens, semblent indiquer que les négociations entre la Municipalité (emmenée à l'époque par Jean-Pascal Delamuraz, Syndic et Directeur des Travaux Publics) et les propriétaires se déroulent hors de toute logique conflictuelle. Il semble claire que les propriétaires ne poursuivent pas uniquement, ou même avant tout - le projet de fondation culturelle et l'offre de donation de la maison de maître, du parc et de la forêt sont là pour en témoigner -, un but strictement financier<sup>334</sup>. Les témoins de ces négociations ont en effet souvent insisté sur la sensibilité des propriétaires aux arguments de l'intérêt public, situation suffisamment rare chez des propriétaires fonciers pour avoir marqué la mémoire collective des autorités politiques et administratives de la Ville. Les propriétaires sont notamment sensibles aux préoccupations de la Municipalité en ce qui concerne la préservation de la partie sud du domaine. Ces convergences de vues concernant l'aménagement futur de l'Hermitage permettent aux deux parties de trouver relativement facilement un terrain d'entente sous la forme de cet accord de 1976. Ce dernier prévoit que la Ville assume les charges de l'aménagement, de l'exploitation et de l'entretien de la maison de maître et du parc, alors que la Fondation se doit d'assurer le rayonnement artistique et culturel de la maison. (Barraud 1993:6)

Entre-temps, une première version d'un PQ est élaborée par les services de la Municipalité (service de l'urbanisme) et est adoptée par la municipalité en avril 1977. Il est ensuite envoyé au Conseil communal pour examen. Ce plan découpe le périmètre de l'Hermitage en 9 zones d'aménagement distinctes (cf. figure 8.19, section 8.4.6.1 ci-dessous). Les caractéristiques principales de ce plan sont les suivantes :

- abandon des projets de constructions dans la partie sud du domaine qui est affectée en parc public ;
- construction d'un bâtiment administratif au centre du domaine, à proximité de la ferme ;
- construction d'un bloc d'habitation de 5 étages au lieu dit « le Jardin » au sud de la parcelle (zone 8) ;
- construction de 2 importants bâtiments d'habitation au début de la rue du Vallon (zone 9) ;
- construction de 7 gros bâtiments mixtes (logements, bureaux, commerces) et comptant entre 3 et 5 étages sur la partie supérieure du PQ, sous le Signal de Sauvabelin.

Au total, sur les près de 128'000 m<sup>2</sup> de la propriété, 25,8% (33'061m<sup>2</sup>) sont destinés à la construction, 70% (92'157m<sup>2</sup>) affectés en zone de verdure (parc et forêt) et 2,1% (2'700m<sup>2</sup>) étaient classés « hors-ligne » (en vue de la construction éventuelle de la route Bellevaux - La Sallaz dans le cadre de la réalisation de la « moyenne ceinture »).

La mise à l'enquête publique du PQ entre le 15 février et le 17 mars, 1977 a suscité *10 oppositions*. Parmi les opposants, on trouve la section vaudoise du Heimatschutz, le Mouvement pour la défense de Lausanne (MDL), Les Amis de la Cité, la Société de Développement du Nord, ainsi que le groupement pour la Protection de l'Environnement (GPE). Ces organisations sont convaincues

« que la Ville devrait aller beaucoup plus loin dans son intention de préserver ce site pour le mettre à disposition de la population lausannoise, d'autant plus qu'il n'existe plus d'autres zones de verdure de cette importance à préserver au cœur même de Lausanne » (Municipalité de Lausanne 1977a:414).

---

<sup>334</sup> Rappelons que les opérations réalisées avec les terrains de la Rouvraie et du Pavement ont déjà été très lucratives.



Le GPE défend la position la plus extrême en s'opposant au PQ dans son intégralité. Selon ce parti, l'Hermitage constitue une chance à ne pas manquer de pouvoir conserver une langue de verdure constituant un lien ininterrompu entre la campagne environnante (le « Gros-de-Vaud ») et le centre-ville. Le PQ constitue ainsi selon lui un compromis décevant :

« la plus belle partie de la parcelle [étant] vouée à la construction et de la petite moitié laissée à la verdure et consacrée à un parc public, une bonne part n'est qu'un talus inaccessible et de toute manière inconstructible ». (Municipalité de Lausanne 1977a:424).

Les autres oppositions<sup>335</sup> formulées à l'encontre du PQ portent plus particulièrement sur les points suivants (Municipalité de Lausanne 1977a: 413-434; Vallotton 2001:123):

- (1) *La trop forte densité des constructions prévues dans la zone constructible située sous le Signal (zone 1)*. Les opposants font remarquer qu'avec une longueur pouvant atteindre 100 mètres sur une hauteur de 3 à 5 étages, ces bâtiments sont d'un volume quasi équivalent aux bâtiments du Parc de la Rouvraie, ce qui, compte tenu de l'endroit où leur construction est prévue (pente, visibilité), constitue une atteinte importante au paysage et à la silhouette du Signal de Sauvabelin.
- (2) *Le projet de construction d'un bâtiment administratif de 4 étages (+parking) dans la zone 2 (au centre du domaine, au-dessus de la maison de maître)*. La localisation à proximité de la ferme et de la maison de maître, la taille imposante et l'esthétique discutabile du bâtiment rendent son implantation à cet endroit totalement inappropriée.
- (3) *Les volumes des bâtiments dont la construction est prévue le long de la rue du Vallon (zone 9 située dans la partie sud-est inférieure du domaine)*. La taille et la localisation, en contrebas de la pente dans un lieu peu ensoleillé à proximité du quartier de la Cité, contribuent à rendre ce projet très discutabile selon les opposants.
- (4) La destruction de la vieille demeure historique du « Jardin » et son remplacement par un immeuble d'habitation est fortement contestée.

En réponse à ces oppositions, la commune fait valoir l'argument suivant:

« Le plan de quartier maintient tout de même 72% de la surface de cette campagne en zone de verdure. La commune de Lausanne était en fait placée devant l'alternative suivante: ou acquérir 25% de la campagne pour en maintenir 72% en zone de verdure, ou alors acquérir l'ensemble de celle-ci pour la maintenir intégralement en zone de verdure. Cette dernière solution aurait supposé le paiement d'une somme disproportionnée par suite d'expropriation probable à un prix d'achat basé sur les possibilités de construire de la zone périphérique » (Municipalité de Lausanne 1977a: 419).

La commission du Conseil communal chargée d'examiner le PQ met de son côté également la pression sur le projet en proposant l'abandon de la construction du centre administratif prévu dans la zone 2, ainsi que des deux bâtiments prévus à la rue du Vallon (zone 9).

De manière à éviter un référendum populaire, dont on pressent l'imminence (des menaces ont été formulées par les Amis de la Cité, le MDL, le Heimatschutz et la Société de développement du Nord), la Municipalité et les propriétaires, suite à des négociations aussi rapides et efficaces que discrètes (les discussions n'impliquent que 5 ou 6 personnes au plus haut niveau), décident durant l'été d'amender le plan en y introduisant quelques modifications concernant la répartition de la propriété foncière, respectivement l'achat, « à très bon prix », de terrains supplémentaires par la Commune, achat compensé par la donation de nouveaux terrains par les propriétaires. Là encore, la famille Bunion se montre sensible aux arguments

---

<sup>335</sup> Une bonne partie de ces oppositions sont le fait de propriétaires voisins du PQ de l'Hermitage qui redoutent les effets négatifs sur la valeur de leurs terrains, ainsi que sur leur cadre de vie.

des opposants, ainsi qu'à ce qu'ils identifient comme une « demande populaire » de préservation de l'Hermitage d'une urbanisation excessive.

Durant les débats au Conseil communal (Municipalité de Lausanne 1977c :1106-1121), un rapport de minorité exige que soit prise sérieusement en compte la possibilité de l'achat et du classement de l'intégralité du domaine en zone verte - y compris de la zone 1 - de manière à éviter la construction de cette dernière. Cette alternative sera toutefois balayée lors du vote final.

Il semble que l'un des arguments les plus convaincants en faveur du compromis ait été celui rappelé par Marx Lévy, le Municipal des Travaux. M. Lévy mise en effet sur la *faible probabilité d'une construction rapide de la zone 1*, compte tenu : (1) de la stagnation démographique que connaît la ville de Lausanne depuis le début des années 1970 et le pléthore d'appartements vides qui en résulte et (2) du nombre de PQ votés durant les années 1960 et 1970 qui ne sont le plus souvent encore que partiellement réalisés (Pont-des-Sauges, Désert, Malley, Mousquines, Gratta-Paille). Cette réserve de ZAB non encore construites correspond à un stock de près de 7'000 appartements constructibles permettant d'accueillir près de 20'000 nouveaux habitants dans un proche avenir. Compte tenu de cette conjoncture et de la baisse probable du prix des terrains, il serait absurde d'engager la Ville dans une dépense aussi somptuaire que probablement peu pertinente.

Le PQ n°574 amendé est finalement accepté à une très forte majorité par le Conseil communal le 27 septembre 1977. Ce plan classe par ailleurs en zone verte destinée à une affectation en parc public l'ensemble du périmètre figurant à l'Inventaire cantonal des monuments naturels et des sites. Finalement,

« sur les 128'000m<sup>2</sup> que représente la campagne, plus de 54'000 (env.42%) sont cédés gratuitement par l'hoirie Bunion, 38'700 (soit. env. 30%) sont acquis par la Ville et 35'000 (env.28%) restent aux mains des propriétaires » (Vallotton 2001:123)<sup>336</sup>.

L'achat des zones 2, 3 et 5 a finalement coûté 5 Mio de CHF à la Ville, alors que l'estimation de la valeur des deux zones restées en mains de la famille Bunion (zones 1 et 8) se monte à 5,7 Mio, la valeur de l'ensemble du domaine étant évaluée à l'époque entre 20 et 25 Mio de CHF. (Vallotton 2001:123)

On ne peut comprendre la logique fondamentale de cet accord, et notamment les importantes donations de terrains à la Ville, indépendamment de la création, le 23 février 1978, de la Fondation de l'Hermitage, fondation de droit privé<sup>337</sup> dont le conseil d'administration rassemble des représentants de la famille, de la Ville de Lausanne, du Conseil d'Etat et de l'Association du Vieux-Lausanne. Cette fondation représente en effet pour la famille Bunion la garantie de l'inscription et de la préservation durable de l'héritage familial au sein du patrimoine culturel, architectural et paysager lausannois, objectif à ses yeux plus important, que la réalisation d'opérations foncières lucratives auxquels les propriétaires avaient initialement songé. La convention prévoit cependant que les transformations de la maison de maître nécessaires à sa nouvelle vocation, ne seraient pas entreprises tant que Paul Bunion résiderait encore à l'Hermitage. Les travaux commenceront ainsi en été 1979 quelques mois après la mort de ce dernier (Vallotton 2001:125).

Cependant, le projet de construction de la zone 1 va connaître un nouveau rebondissement (qui ne sera pas le dernier). Alors que les propriétaires sont autorisés, suite à l'adoption du PQ

---

<sup>336</sup> Ces chiffres doivent être légèrement corrigés (cf. tableaux 8.8 et 8.9 section 8.4.6) du fait qu'ils ne tiennent pas compte de la vente, à la même époque, de la demeure du « Jardin » (zone 8, 1850m<sup>2</sup>).

<sup>337</sup> Le financement de départ est assuré par un capital de base de 200'000.- mis à disposition par la famille Bunion, ainsi que 2% du prix de vente des terrains et des donations individuelles de la part de membres de la famille.

574, à formuler leurs demandes d'autorisation de construire dans le cadre de la réalisation du quartier mixte projeté, des négociations très discrètes s'engagent entre la Ville de Lausanne, le Conseil d'Etat et les propriétaires au sujet de la vente de cette parcelle en copropriété entre la Ville et l'Etat de Vaud. Il est difficile de reconstituer cette phase de l'histoire de l'aménagement du domaine, du fait qu'elle résulte précisément de contacts interpersonnels - relativement confidentiels - qui se déroulent hors des réseaux administratifs et politiques habituels et publics<sup>338</sup>. En particulier, les raisons de l'abandon du projet de construire un quartier d'habitation mixte restent assez mystérieuses. Les justifications avancées plus tard par la Municipalité dans son addenda au PQ légalisé n°584 font référence au fait que: « De nouvelles perspectives » se seraient présentées en ce qui concerne l'aménagement de cette partie constructible de l'Hermitage, qui auraient « incité l'Etat de Vaud et la commune de Lausanne à l'acquérir conjointement par leur fonds d'investissement respectifs, à fin 1979 » (Municipalité de Lausanne 1982:737). Ces « nouvelles perspectives » consistent en une proposition faite par le Conseil d'Etat à la Ville d'acheter en copropriété la dernière parcelle constructible aux mains de l'hoirie Bunion afin d'y implanter le Tribunal cantonal sur le haut de la parcelle (Service des Bâtiments de la Ville de Lausanne 1986).

A notre avis, quatre éléments sont susceptibles d'avoir joué un rôle dans cette transaction foncière:

- La structure et la dispersion géographique des héritiers et la mort de Paul Bunion en avril 1979. Avec la mort du dernier habitant régulier de la maison, c'est le dernier lien réel entre le domaine et la famille Bunion qui se rompt. Les héritiers réunis dans l'hoirie ne sont pour la plupart pas des héritiers directs de Paul Bunion.
- Le fait que la famille Bunion n'est traditionnellement pas une famille d'entrepreneurs immobiliers. Les opérations immobilières du Pavement et de la Rouvraie ont été réalisées par des sociétés spécialisées dans les projets immobiliers de grande envergure. Par ailleurs, très dispersés géographiquement et résidant parfois à l'étranger, il est fort probable que les héritiers aient renoncé à se lancer dans une opération immobilière impliquant un engagement personnel non négligeable.
- La confirmation des anticipations de Marx Lévy au sujet de la pléthore de PQ légalisés dans la commune de Lausanne. Il est probable que les héritiers aient hésité à s'engager dans une opération immobilière qui comportait, compte tenu de l'évolution de la conjoncture, certainement une part de risque non négligeable.
- La crainte de la Ville de Lausanne de voire l'autorité judiciaire quitter la commune de Lausanne (une offre jugée intéressante faite par la commune d'Echallens existe à cette époque).

Quoiqu'il en soit, la parcelle est rachetée en *copropriété* (canton et ville de Lausanne) en février 1980 pour la somme de 7 Mio de CHF (Conseil d'Etat du canton de Vaud 1981). Suite à cet achat, le Conseil communal vote, à une très forte majorité, le 8 juin 1982 un addenda (une modification) au PQ n°584 (toujours cette fameuse zone 1), dans lequel la zone d'habitation initialement prévue est remplacée par une zone destinée à des constructions d'intérêt public. Ce PQ prévoit la division de la parcelle en deux parties, la partie supérieure devenant propriété du canton et la partie inférieure propriété de la Ville.

Très vite, le canton développe son projet de construire le nouveau bâtiment du Tribunal cantonal dont la construction se déroule entre 1983 et 1985. La Ville de son côté a besoin de plus de temps pour développer son projet de localisation d'un établissement scolaire secondaire.

---

<sup>338</sup> Il s'agit probablement de contacts entre un ou deux Conseillers d'Etat, le syndic (Delamuraz), des responsables des achats fonciers du canton et de la Ville et des représentants de la famille Bunion.

Une fois ce projet connu, soit en 1988 (Municipalité de Lausanne, 1988:556-651), plusieurs groupements et associations manifestent leur opposition. Il est intéressant de constater qu'aux côtés des opposants « traditionnels », soit les associations de protection du patrimoine (Amis de la Cité, MDL), le WWF-Vaud, le GPE, ainsi que le Parti libéral, les *habitants* des quartiers du Signal, de la Rouvraie et de Bellevaux se sont progressivement constitués - probablement suite à l'expérience de la construction du Tribunal cantonal à l'architecture très contestée - en farouches opposants à toute forme de projet de construction sur la parcelle communale<sup>339</sup>, qu'il s'agisse d'un établissement secondaire (1988) ou d'un poste de commandement de la Protection Civile (1989).

Le MDL, de son côté, développe une revendication aussi insolite qu'intéressante en soumettant son approbation du projet de collège à la condition de l'attribution d'une *servitude de non-constructibilité* en sa faveur sur le reste du domaine (soit sur l'ensemble des parcelles inconstructibles), liant ainsi le sort du reste de la parcelle à la volonté du MDL. Sentant bien le danger résultant de l'attribution à un acteur spécifique de tels *droits de disposition et d'usages* sur la majeure partie du domaine et arguant du risque de lier le sort de l'aménagement du reste du domaine à une seule organisation, dont personne ne peut garantir qu'elle poursuivra dans le futur les mêmes buts qu'elle poursuit aujourd'hui, la Municipalité refuse la proposition. Elle propose en contrepartie le classement, par le canton, selon les règles de la LPNMS, d'une grande partie du site à l'exception des deux parcelles constructibles de la zone 1, arguant du fait que cette dernière ne correspond pas aux exigences de qualité requises pour un tel classement.

Suite à l'acceptation du projet de construction d'un établissement secondaire au Conseil communal, plusieurs associations, dont le MDL et le GPE, lancent un référendum qui aboutira au rejet (70%) du projet en votation populaire en 1996.

Aujourd'hui, les luttes en cours portent toujours sur la question du classement *partiel* (arrêté de classement du Conseil d'Etat du 22 octobre 1996) ou *total* (motions Santschi 1996 et Rey 1997) du périmètre de l'Hermitage dans l'Inventaire cantonal, cette dernière solution ayant pour objectif de rendre la dernière parcelle constructible, propriété de la Ville, de facto inconstructible.

#### 8.4.4.2 Chronologie du sous-cas 2 : Lutry

Commune de taille moyenne de la banlieue résidentielle, située à l'est de l'agglomération lausannoise, le bourg de Lutry s'est développé sur la rive du lac, en contrebas d'un vignoble en terrasses constituant l'extrémité occidentale du vignoble de Lavaux. L'urbanisation de la commune a été fortement influencée par deux logiques parallèles au cours du temps. La première est celle du développement des zones situées à proximité des gares ou haltes CFF de la Conversion, de Bossières (ligne CFF de Berne) et du bourg de Lutry (ligne du Simplon). La seconde consiste dans la poussée de l'agglomération de Lausanne en direction de l'est, le long des deux axes routiers de Chailly-Belmont-La Croix s/Lutry au nord et de la route du lac en provenance de Pully et Paudex au sud.

Située au sein d'un paysage sensible aux abords immédiats de la ville de Lausanne, et à ce titre soumise à une pression sur le sol plus précoce que les communes rurales de la périphérie, tout se passe comme si l'histoire récente et conflictuelle de l'aménagement de Lutry, depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui, concernait avant tout l'enjeu de la stabilisation de la

---

<sup>339</sup> A plusieurs reprises des oppositions collectives comptant des centaines de signatures sont déposées devant le Conseil communal.

« ligne de front » entre le mouvement de développement urbain allant d'ouest en est<sup>340</sup> et le mouvement de mise sous protection du vignoble allant dans le sens exactement inverse, soit d'est en ouest. Il ne fait aucun doute que le territoire de la commune, notamment dans sa région centrale entre la frontière ouest du vignoble du Châtelard d'un côté et la ravine de la Lutrive, voire le vignoble de Crêt de Plan de l'autre, constitue le centre de cette « ligne de front ».

Comme le montrent les statistiques démographiques et du logement, le territoire communal est soumis, durant les années 1960, à une forte pression suite à un développement considérable que connaît la commune (augmentation de 43% de la population, 23,5% des logements actuels construits durant cette période). Compte tenu des caractéristiques topographiques et paysagères du territoire communal (terrasses successives orientées au sud avec vue sur le lac), il n'est pas difficile d'imaginer l'impact de ce développement sur l'évolution des prix du sol, ainsi que l'ampleur des mouvements spéculatifs sur le marché foncier qui ont accompagné ce développement.

**Tableau 8.7: Evolution de la population et rythme de construction de nouveaux logements entre 1950 et 1990 à Lutry**

Population			Nouveaux logements construits (périodes de)		% par rapport au nombre total logements en 1990
1950	2916		1947-1960	274	8.1%
1960	3481	+19.38%	1961-1970	789	23.5%
1970	4994	+43.46%	1971-1980	687	20.4%
1980	5884	+17.82%	1980-1990	741	22%
1990	7239	+23.3%			

Source: Atlas structurel de la Suisse 2000

L'accroissement de la demande de logements à Lutry est fortement déterminé par la croissance de l'agglomération lausannoise, Lutry connaissant à quelques années de décalage (5 à 10 ans) le même processus que les communes (voisines) de la proche banlieue. Ainsi, en 1966, 30% de la population résidente vient de l'agglomération lausannoise et plus particulièrement de la commune de Lausanne (Conne 1967 :8). Les années 1960 correspondent donc à un profond bouleversement démographique et sociologique : plus de la moitié des habitants présents en 1966 n'habitaient pas la commune en 1960<sup>341</sup>.

Confrontée très tôt à la nécessité de *canaliser* son urbanisation, au travers d'une planification minimum, la commune de Lutry se dote d'un premier plan d'extension en avril 1959, soit une quinzaine d'années après la ville de Lausanne (sous-cas 1) et une dizaine d'année avant Morrens (sous-cas 3). Ce plan découpe, encore très grossièrement, le territoire communal en 3 zones : (1) la zone du bourg de Lutry, (2) la zone périphérique constructible, censée accueillir avant tout des villas et (3) la zone rurale dans laquelle, de manière à protéger quelque peu le vignoble, la densité de constructions admises est plus faible. Reste donc que l'essentiel du territoire communal est à cette époque là encore constructible. En effet, l'idée de priver les

<sup>340</sup> On peut se faire une petite idée de la croissance de cette pression au travers des statistiques des mises à l'enquête. Rien qu'entre 1968 et 1972, leur nombre passe, pour l'ensemble du district de Lavaux, de 198 à 318, les plus fortes augmentations concernant les maisons familiales et les habitations collectives (Dummer 1973 :116).

<sup>341</sup> Outre l'accroissement net de la population, il faut encore mentionner le phénomène de *turn over* assez rapide caractérisant certains groupes d'habitants, notamment les ouvriers (étrangers). En effet, durant la seconde partie des années 1960, la moitié des nouveaux habitants sont d'origine étrangère.

propriétaires fonciers du vignoble (qui sont naturellement pour l'essentiel des vignerons) de l'espoir de pouvoir vendre une fois ou l'autre une partie de leurs terrains pour renflouer leur exploitation en cas de coup dur ou de mauvaise récolte est tout simplement *inconcevable* à cette époque (entretien Pittet).

Cependant, la création de la zone rurale répond également aux premières préoccupations, encore très minoritaires, qui se font jour à propos de la préservation du *paysage de vignoble*, perçu déjà à l'époque comme caractéristique de l'identité de la commune. On trouve les premiers signes de ces préoccupations auprès de certains membres de l'administration communale, comme par exemple l'urbaniste responsable des services techniques, ainsi que chez certains vignerons proches des revendications formulées dans le cadre de l'initiative Delafontaine, ces derniers défendant le principe de l'inconstructibilité du vignoble.

Il apparaît rapidement à certains membres du Conseil communal que le plan et le règlement de 1959 ne constituent pas, au vu des atteintes portées au paysage<sup>342</sup>, ainsi que des projets en voie d'émergence dans la commune ou encore, des pressions spéculatives qui s'y développent à partir du début des années 1960, un instrument suffisamment élaboré et puissant pour maîtriser le développement (spatial) de la commune. Ainsi, en 1962, dans le cadre des débats à propos du PQ controversé de Taillepied<sup>343</sup>, une première motion demandant une révision de ce plan est déposée auprès du Conseil communal.

Il est fort probable que la réception auprès de la population et des autorités communales de la région de Lavaux du célèbre photomontage de l'Expo 64, déjà évoqué dans la chronologie générale du cas, ait contribué à la prise de conscience de la nécessité de réviser et de durcir les dispositions en matière d'aménagement du territoire dans la commune. On trouve une manifestation de cette prise de conscience dans la fondation, en 1964, au sein de l'administration communale, d'un groupe d'études chargé d'élaborer un *plan directeur communal*.

Parallèlement, le Conseil d'Etat vaudois, exploitant les nouvelles dispositions de la LCAT de 1964, et notamment son article 25<sup>ter</sup> invitant les communes à redimensionner leur ZAB en fonction du développement probable de la commune dans les 10 ans à venir, rappelle à l'ordre la Municipalité de Lutry en lui adressant une lettre le 17 mars 1965, dont la teneur est sans ambiguïté :

« Le plan d'extension actuellement en vigueur sur votre territoire ne correspond ni aux nouvelles dispositions en vigueur, ni à la clarté d'interprétation qu'est en droit d'exiger chaque usager. Certes, il fut élaboré pour répondre à un besoin et il démontre un effort louable pour diriger au mieux l'évolution et le développement de votre commune. Mais il permet en fait la construction sur une partie de votre territoire où votre commune serait fort embarrassée d'avoir à assurer l'équipement. L'effort devra donc essentiellement porter sur la révision du règlement applicable à la zone dite périphérique (agricole, viticole) de votre commune, même si certaines constructions s'y sont déjà implantées à la faveur d'une réglementation imprécise.

Rien n'empêchera par la suite votre commune d'élaborer dans ces zones des plans d'extension partiels ou des plans de quartier au fur et à mesure des besoins, mais cela après entente avec les propriétaires et sous votre contrôle. Vos possibilités de maîtriser désormais le développement de votre commune seront ainsi incomparablement supérieures à celles qu'elles étaient avant l'entrée en vigueur des dispositions que nous avons citées.

(...)

Une telle politique aura l'avantage de la clarté et de l'honnêteté face aux propriétaires ; elle évitera de graves ennuis aux administrations communales.

---

<sup>342</sup> Ces atteintes sont essentiellement le fait de la construction de logements (sous la forme aussi bien de locatifs que de villas), ainsi que de l'éparpillement de ceux-ci, en premier lieu dans la partie essentiellement occidentale du vignoble.

<sup>343</sup> Il s'agit d'un PQ, dans un premier temps rejeté en votation populaire, puis finalement légalisé en 1963, comprenant une série de barres de blocs locatifs de 3 à 4 étages, posés dans une zone de vignoble le long de la route cantonale, et conçus pour accueillir 1'500 habitants.

Vu ce qui précède, et en application des dispositions transitoires, le Conseil d'Etat a l'honneur de vous inviter à revoir votre plan des zones et son règlement élaborés avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 février 1964 dans le sens des indications qui précèdent et en vue de le rendre conforme aux dispositions de cette loi ». (Commune de Lutry 1968 : 2)

Sensibilisée aux enjeux d'aménagement et mise sous pression par le Conseil d'Etat, la municipalité obtempère et engage le processus de révision de son plan d'extension. Il s'agit là du premier acte d'un processus long, complexe et conflictuel, dont la somme des différentes dynamiques constituera la concrétisation locale du processus plus large du changement de régime touchant l'ensemble du territoire national.

On peut ainsi repérer, dans le cas de Lutry, quatre dynamiques spécifiques successives participant au processus de changement de régime dans ce sous-cas :

- I.** l'histoire, passablement conflictuelle, entre l'exécutif cantonal et son administration (Service de l'urbanisme) d'une part, et la commune de Lutry (Municipalité et Conseil communal) de l'autre, au sujet de la révision du plan d'extension communal à la fin des années 1960 - début des années 1970 ;
- II.** le processus d'exécution de l'AFU qui vient se greffer par-dessus à partir de 1973 ;
- III.** le lancement en 1973 de l'initiative « Sauvez Lavaux », acceptée en votation populaire en 1977 ;
- IV.** et finalement, la révision du plan d'extension en 1985 et 1986 (avec entrée en vigueur en 1987), qui vient parachever ce processus de changement.

Alors que la dynamique **I** est antérieure aux changements affectant les composants fédéraux du régime, et sera analysée dans la section 5.4.2, les dynamiques **II**, **III** et **IV** sont contemporaines ou postérieures à ces changements et seront présentées dans la section 6.4.2.

**I.** La première dynamique concernant le *plan d'extension* connaît elle-même plusieurs étapes. Après à un premier travail d'étude et d'élaboration, mené conjointement par la Direction des Travaux et deux architectes entre 1966 et 1968, dans le cadre d'une commission communale d'urbanisme, un premier projet de plan d'extension et de règlement (Moser, Pini, Pittet, 1968) est soumis à l'enquête publique en mars 1968<sup>344</sup>. Ce projet, s'il constitue indéniablement un pas conséquent en direction de la mise en œuvre des principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont définis dans la loi cantonale, reste cependant encore fortement imprégné par la problématique du *développement urbain* et de la fourniture de surfaces suffisantes de zones constructibles équipées en vue de répondre à la demande en sol et en logements résultant de la forte croissance démographique pronostiquée pour la commune<sup>345</sup>. 80 oppositions sont formulées lors de la mise à l'enquête publique du plan. Même si elles portent sur des enjeux assez hétérogènes, on peut cependant repérer une concentration des mécontentements sur les points suivants :

- le classement en « zones sans affectation spéciale - vigne », ainsi qu'en zone viticole, d'une très grande partie du vignoble située à l'est de la Lutrive entre les hameaux de Sauvuit, Châtelard et Bossières, ainsi que l'intégralité du vignoble situé à l'est du Châtelard ;

---

<sup>344</sup> Outre le plan d'urbanisme proprement dit, constitué par le plan d'extension et son règlement, l'étude comprend également une étude financière et une étude sociologique.

<sup>345</sup> Alors que la commune compte 4'500 habitants en 1968, les prévisions démographiques servant de base au projet tablent sur 7'800 habitants en 1980, 12'4000 en 1990 et près de 20'000 en l'an 2000. A titre de comparaison, l'on comptera finalement 5'800 habitants en 1980, 7'200 en 1990 et 8'300 en 2000.

- le classement en zone de village ou en zone verte (soumettant leur constructibilité à l'exigence d'un PQ) des terrains situés à proximité immédiate des localités ;

Après avoir introduit quelques modifications tenant compte des oppositions formulées, ce premier projet est présenté par la Municipalité au Conseil communal à la fin 1969. Il est adopté au terme de très longues délibérations qui ont mené à de multiples modifications de la part du Conseil communal. Les dispositions n'ayant subi aucune modification ont été réputées admises et présentées au Conseil d'Etat pour approbation, alors que les modifications et adjonctions apportées par le Conseil communal impliquent une nouvelle mise à l'enquête publique, après toutefois, que le Conseil d'Etat se soit également prononcé sur celles-ci.

Dans sa séance du 8 juillet 1970, ce dernier *n'approuve que partiellement* le plan et le règlement tels qu'ils ont été adoptés par le Conseil communal. Il exige des modifications sur une quinzaine d'articles. Les principaux points de divergence portent précisément sur les modifications introduites lors du débat au Conseil communal est ont pour enjeux la rigueur des limitations du droit de construire, le Conseil communal ayant dans certains cas tenté d'assouplir les contraintes en la matière. Les principaux points sur lesquels le Conseil d'Etat exige des modifications sont les suivants :

- restriction des zones d'implantation de bâtiments destinés à l'habitation temporaire (pavillons, maisons de vacances et de week-end) ;
- abaissement au niveau du premier projet de la municipalité mis à l'enquête en 1968 de la densité des constructions (indice d'utilisation du sol, nombre de bâtiments par parcelles, distances minimums entre les bâtiments) dans la plupart des zones constructibles ;
- suppression de la possibilité pour un exploitant de construire en zone sans affectation spéciale (vigne et campagne) des bâtiments d'habitation pour ses enfants ;
- réduction de la ZAB à Bossières ;
- extension vers l'ouest de la zone viticole (protégée).

Se trouvant en quelque sorte entre le marteau et l'enclume, la Municipalité doit tenter de concilier les modifications introduites par la décision du Conseil communal de 1969 et les demandes formulées par le Conseil d'Etat en juillet 1970. Ce travail de construction du compromis est d'autant plus difficile à réaliser que ces exigences résultent de logiques opposées, le Conseil d'Etat tenant à un accroissement des restrictions en matière d'usages du sol, alors que le conseil communal fait souvent pression pour minimiser ces mêmes restrictions. Un projet de modification est élaboré par la Municipalité qui est soumis à consultation auprès du Département des Travaux Publics en décembre 1970. Après préavis favorable de ce dernier, il est mis à l'enquête publique en avril et mai 1971<sup>346</sup>. Le compromis fondant ce projet révisé (dont les principales modifications sont résumées dans le tableau 8.11, section 8.4.6.2) se caractérise d'une part, par la reprise d'un grand nombre des modifications introduites par le Conseil communal en 1969 en matière de *police des constructions* (notamment les allègements en matière d'habitabilité des combles dans les maisons du bourg, etc.) mais d'autre part, par une reprise de l'intégralité des exigences formulées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le *plan des zones* : réduction de la taille des zones constructibles dans le vignoble, réduction de la densité des constructions dans de nombreuses zones constructibles, accroissement de la protection du vignoble.

156 oppositions ont été formulées durant la mise à l'enquête publique, dont une centaine sous forme de circulaire ronéotypée. La composition et les revendications des opposants sont quel-

---

<sup>346</sup> La mise à l'enquête ne porte que sur les modifications introduites par la Municipalité par rapport au projet de 1968.



ques peu surprenantes. Loin de se limiter aux habituelles revendications des propriétaires fonciers défendant leurs intérêts, la majorité des opposants participent au contraire d'un mouvement de mobilisation en voie d'organisation (oppositions par lettres circulaires) pour la défense du vignoble et qui prendra plus tard le nom de « Sauvez Lavaux » et lancera une initiative populaire exigeant une protection accrue du vignoble (cf. dynamique III, ci-dessous). Les revendications de cette majorité d'opposants portent sur une réduction supplémentaire de la taille des zones constructibles (Bras de Fer, zones longeant l'autoroute, etc.), ainsi que de la densité de certaines zones (Hauts de Lutry, Collonges, région de Bertholod, etc.). La Municipalité, après avoir répondu directement aux opposants, refuse de modifier le projet. Elle le présente tel quel devant le Conseil communal qui l'adopte à fin 1971 ou début 1972<sup>347</sup> ; et ceci malgré un rapport de minorité qui demande le déclassement de la ZAB du Bras de Fer en zone sans affectation spéciale.

Le nouveau Plan d'extension de la commune (annexe D.4) entre en vigueur en avril 1972. Il s'agit là d'une première étape essentielle dans l'histoire récente de l'aménagement de la commune, dans la mesure où ce plan fixe une première série de principes et de limites entre zones d'usages du sol qui ne bougeront plus par la suite et qui structureront les prochaines étapes de cet aménagement.

Plus particulièrement, l'importance de ce plan résulte de la jurisprudence en matière d'indemnisation qu'il a contribué à développer par l'intermédiaire du Tribunal fédéral. En effet, suite au classement en zone viticole de l'ensemble de la partie orientale du vignoble, ce sont 17 demandes d'indemnisations pour expropriation matérielle, pour un montant supérieur à 20 Mios de francs, qui sont formulées. Alors que la commune, qui n'a absolument pas les moyens de payer, perd en première instance, elle gagne devant le Tribunal cantonal, puis devant le Tribunal fédéral, son cas contribuant ainsi au développement et au renforcement de la position des autorités publiques (et notamment des communes) en charge de l'application de la législation sur l'aménagement du territoire devant les prétentions des propriétaires fonciers.

**II.** Mais la mise en place du nouveau plan d'extension communal ne signifie en rien la fin du processus d'aménagement local : tout au plus s'agit-il d'une première étape. En effet, à peine une année après son entrée en vigueur, soit au printemps 1973, c'est au tour du plan des ZPTP (AFU) d'être mis à l'enquête publique (annexe D.5). Même si ce dernier reprend l'essentiel des principes d'aménagement arrêtés dans le plan communal, cela ne l'empêchera pas de se trouver à l'origine d'un nouveau et long processus conflictuel qui trouvera son épilogue en mai 1977 avec l'adoption, très tardive, du plan AFU de la Commune par le Conseil d'Etat.

Les points les plus contestés sont (cf. pour une présentation plus détaillée des zones conflictuelles, la figure 8.20, section 8.4.6.2 et les commentaires dans le tableau 8.11 qui suit)<sup>348</sup> :

1. La mise sous protection provisoire (comme dans toutes les autres communes du canton) de l'ensemble des terrains classés en zone sans affectation spéciale (vigne et campagne), c'est-à-dire situés hors des zones d'extension légalisées ; et ceci aussi bien dans le vignoble de Savuit-Bossières, que sur les terrains agricoles surplombant le vignoble, à l'est et à l'ouest de la Croix s/Lutry. Ces deux zones concentrent en effet un grand nombre d'oppositions qui sont le fait aussi bien, de propriétaires fonciers individuels, que de sociétés immobilières, qui ont acquis des terrains, souvent très étendus (plus de 4'500m<sup>2</sup>), classés en zone sans affectation spéciale, avec la claire intention de réaliser d'importantes opérations immobilières.

---

<sup>347</sup> La date précise ne nous est pas connue.

<sup>348</sup> On comptera au total une trentaine d'oppositions.

2. La mise sous protection provisoire de certaines ZAB situées aux extrémités de la zone de village (notamment à Lutry, où un conflit remontera jusqu'au Tribunal fédéral).
3. La mise sous protection provisoire des terrains en ZAB situés entre la route de Belmont et le futur échangeur autoroutier.
4. La mise sous protection provisoire de la zone artisanale et industrielle du « miroir ».
5. Et finalement, le maintien en zone constructible de moyenne densité de la zone de Crochet-Châtelet (ou des « Moulins »), située entre Savuit et le Bourg de Lutry.

Alors que les points 2 à 4 sont à l'origine de l'opposition de la commune (appuyée par certains propriétaires fonciers), celle-ci obtenant partiellement gain de cause sur le point 3, le point 5 est, lui, soulevé par deux associations de défense du patrimoine local que sont le « groupe indépendant de Lutry » et l'association « Sauver Lavaux ». Les deux associations demandent la mise sous protection de cette zone en raison de sa valeur paysagère (vignoble encore peu construit séparant le hameau de Savuit du bourg de Lutry) et des menaces qui pèsent sur elle (existence de divers projets immobiliers). Très vite, le conflit va se cristalliser autour de ce dernier point.

Admettant partiellement les arguments des opposants, la Commission (IV) chargée du traitement des oppositions formulées à l'encontre des plans des ZPTP propose, le 27 février 1974, le classement de la région en question dans une nouvelle zone Z6, à créer, soumise aux mesures suivantes : « les nouvelles constructions sont subordonnées à l'étude d'un plan de vue et de protection des sites ».

La commune de Lutry, opposée à cette mesure, en conteste la légalité<sup>349</sup>. Elle signale en effet que la création d'une nouvelle zone, à ce stade de la procédure, implique, en toute logique juridique, une approbation par la Département fédéral de Justice et Police, ainsi qu'une mise à l'enquête publique. Finalement, la commune insiste sur l'impossibilité de procéder à de telles formalités, le délai imparti pour le faire (fin février 1973, selon son interprétation de l'art. 10 AFU) étant largement dépassé. En conséquence, la commune déclare considérer la décision de la Commission comme « nulle et non avenue ».

Face à cette situation inédite et juridiquement peu claire, la Délégation (II) du Conseil d'Etat, chargée du traitement des recours pour la région de Lavaux se voit contrainte de solliciter l'avis du Service juridique de l'administration cantonale. Ce dernier considère que, contrairement à ce que prétend la commune de Lutry, la création d'une nouvelle zone à ce stade de la procédure est tout à fait envisageable, à condition cependant de procéder à une nouvelle mise à l'enquête, cette dernière ouvrant de nouvelles possibilités de formulation d'oppositions et de recours<sup>350</sup>.

Bien que la négociation qui semble s'engager entre la commune et les autorités cantonales ne semble pas avoir laissé de traces substantielles dans les archives consultées, tout indique que les deux parties ont rapidement cherché un compromis permettant de régler ce contentieux. La solution trouvée a consisté en une modification du plan d'extension communal (diminution du coefficient d'utilisation du sol de 0,45 (moyenne densité) à 0,3 (faible densité) et de la hauteur des bâtiments de 11m. à 8m.), *en contrepartie* du renoncement de la création de la nouvelle zone Z6<sup>351</sup>. Les termes de *l'échange* comprennent également la légalisation d'un plan d'extension au lieu-dit « En Curtinaux », transformant une partie de la zone mixte en une zone permettant la protection de la Tour Bertholod. Cet accord est définitivement avalisé lors de

<sup>349</sup> Lettre de la Commune de Lutry au Conseil d'Etat du 24 avril 1974.

<sup>350</sup> Lettre du Service de Justice et Législation du Canton de Vaud au Service de l'Urbanisme du 6 décembre 1974.

<sup>351</sup> Cette modification du plan est adoptée par le Conseil communal le 31 mai 1976 et est approuvée par le Conseil d'Etat le 12 novembre de la même année.

l'adoption par le Conseil d'Etat du plan AFU, le 6 mai 1977, plan sur lequel la zone Z6 a disparu au motif que les mesures AFU avaient atteint leur objectif au travers de la modification du plan d'extension communal<sup>352</sup>. Dans le même mouvement, les oppositions des deux associations sont levées.

**III.** L'aménagement du territoire de la commune de Lutry a également été marqué par les événements qui se déroulent dans la commune voisine de *Villette* au début des années 1970, événements qui déboucheront sur la constitution, en 1972, de l'Association « Sauver Lavaux » (ci-après ASL) et le lancement d'une initiative constitutionnelle exigeant la mise sous protection de l'ensemble du périmètre de Lavaux, de la rive gauche (est) de la Lutrive aux hauts de Vevey. L'histoire de ce conflit autour de la mise sous protection de ce site constitue un exemple typique d'un processus de montée en généralité d'un problème (d'aménagement) local qui trouvera finalement une forme de solution au niveau régional.

A l'origine de la création de l'ASL et de la mobilisation politique autour de la protection du vignoble de Lavaux, se trouve le projet, à certains égards pionnier, de révision du plan d'extension de la Commune de Villette, projet accompagnant le développement d'un projet immobilier, par ailleurs soutenu par la Commune qui y voit une opportunité intéressante pour son développement.

Ce plan, fondé sur l'idée de canaliser la pression immobilière sur les terrains de vignes, à l'aide des principes de péréquation développés par le mouvement d'Olivier Delafontaine (compensations de la différenciation de la valeur entre terrains agricoles et à bâtir), prévoit un montage tout à fait ingénieux. En liant la révision du plan d'extension, et en subordonnant du même coup la réalisation du projet immobilier, à un important remaniement parcellaire fonctionnant comme un mécanisme de péréquation en nature entre les propriétaires fonciers<sup>353</sup>, le projet permettait de concentrer les constructions sur 7% (ainsi sacrifiés) de la surface viticole de la Commune, en même temps qu'il permettait de classer les 93% restant en zone viticole inconstructible. Ce projet avait par ailleurs l'avantage, du fait de la péréquation réalisée dans le cadre du remaniement parcellaire, de minimiser les risques pour la Commune de devoir payer des indemnités pour cause d'expropriation matérielle. Ce projet, avant-gardiste, est soutenu par l'Office cantonal de l'Urbanisme qui a participé à son élaboration.

Mais le caractère ingénieux de ce plan ne suffit pas à convaincre tout le monde. Un mouvement d'opposition au projet, composé aussi bien d'un certain nombre de vigneron-proprétaires que d'habitants non-proprétaires (le plus souvent d'origine citadine), s'organise. Les arguments invoqués sont essentiellement les suivants :

- Le plan d'extension et le système de péréquation et de remaniement impliquent le sacrifice d'une partie des meilleures vignes (qualitativement) de la Commune, de même que les plus aisées à exploiter (les parcelles les moins en pente et les mieux équipées).

---

<sup>352</sup> Proposition du Président de la Délégation II au Conseil d'Etat du 15 mars 1977.

<sup>353</sup> Cette péréquation consiste à « redistribuer les terres viticoles et la surface réservée à la construction après remaniement en fonction de la valeur des différentes propriétés estimées selon le règlement de 1958. En termes de valeur, on retrouve dans le nouvel état ce que l'on avait dans l'ancien état, la différence éventuelle étant couverte par un subside de l'Etat de Vaud (...) En pratique, la réalisation du plan doit s'effectuer au sein d'un syndicat d'amélioration foncière, dont le fonctionnement est réglé par la LAF de 1961. Ce syndicat procède à une estimation de la valeur des différentes propriétés, selon le règlement de 1958 qui considère comme constructibles les terrains équipés (le tiers environ de la surface en nature de vigne, soit 145'500 m<sup>2</sup>). Au terme des opérations de remaniement et d'améliorations foncières, les terrains sont redistribués en fonction de cette estimation, et dans la mesure du possible, en tenant compte des vœux émis par les différents propriétaires. Chacun reçoit donc une surface viticole légèrement inférieure à celle qu'il possédait autrefois, plus une surface dans la zone constructible, sur laquelle sont concentrés tous les droits à bâtir et proportionnelle à la valeur de ces droits selon l'ancien règlement. » (Dummer 1973 :34-35)

- Le remaniement risque de créer des parcelles dont la taille, et donc le prix, rendront difficile leur acquisition par les vignerons-artisans, facilitant ainsi l'accaparement du vignoble par les grands négociants.
- Le paysage de Lavaux est suffisamment exceptionnel pour qu'il soit l'objet d'une protection intégrale n'autorisant plus aucune réduction de la surface du vignoble : c'est le principe souvent réaffirmé selon lequel « plus aucun cep ne doit être arraché ».
- La pertinence du projet immobilier, ainsi que du doublement de la population de la Commune au travers d'un apport de nouveaux habitants d'origine citadine, est contestée, dans la mesure où ces transformations risquent de créer des déséquilibres sociologiques allant à l'encontre de l'objectif qui est le maintien (ou la restauration) d'une commune viticole dynamique, cette importante croissance démographique risquant par ailleurs d'impliquer à terme une augmentation de la charge fiscale.
- La taille et l'esthétique des bâtiments sont fortement contestées.
- Plus intéressant, est l'argument selon lequel un aménagement rationnel du territoire ne peut s'envisager qu'au niveau, non pas communal, mais *régional*. S'ils ne contestent pas l'intérêt du mécanisme de péréquation élaboré dans le cadre du projet, les opposants considèrent qu'une telle solution n'a de sens que si elle est déployée au niveau du périmètre du vignoble de Lavaux dans son ensemble.

Initié en 1969, le processus de révision connaît durant la période 1972-73 un net accroissement de sa conflictualité à l'occasion de la procédure d'adoption du plan devant le Conseil Communal. Cette conflictualisation mènera à la création de l'ASL en 1972, ainsi qu'au lancement de l'initiative constitutionnelle « Sauver Lavaux » en 1973.

Sans entrer dans les détails, on peut, en suivant l'analyse de Pierre-Alain Dummer (1973 :46-91) brièvement mentionner les événements suivants :

1. Le mois de janvier 1972 voit s'affronter partisans et opposants au sujet de l'adoption du plan d'extension au Conseil communal. Les opposants utilisent les médias pour contester le projet et développer leurs arguments. Le plan est finalement adopté après un vote serré (19 oui contre 18 non) et un épisode rocambolesque qui fournit un prétexte aux opposants pour contester la validité du vote<sup>354</sup>. Parallèlement, ceux-ci lancent un référendum communal.
2. Suite à ce premier épisode, les opposants fondent l'ASL et convainquent Franz Weber de s'engager à leur côté. Celui-ci déploie immédiatement les moyens qu'il a déjà testés dans ses précédents combats, à savoir la montée en généralité du problème, la sensibilisation de l'opinion publique alémanique et étrangère à l'aide des médias (journaux et télévisions) ou encore le lancement d'une pétition et d'une souscription nationales, voire internationales.
3. Suite à l'annulation de la décision du Conseil communal par le Conseil d'Etat pour vice de forme, les positions se polarisent encore plus dans l'optique de la nouvelle procédure à venir. Dans ce contexte troublé, la Municipalité de Villette obtient le soutien des autres autorités politico-administratives de la région (autres communes et Préfet), ainsi que des autorités cantonales (notamment le Service de l'Urbanisme de J.-P. Vouga) et des autorités fédérales<sup>355</sup>. Les opposants peuvent de leur côté compter sur le soutien d'une bonne partie des médias et de l'opinion publique, de même que sur le soutien de certaines personnalités comme par exemple Denis de Rougemont.

---

<sup>354</sup> Après un premier vote débouchant sur un résultat parfaitement équilibré (18 contre 18), le Président du Conseil (favorable au projet) se rend compte qu'il a oublié de voter...

<sup>355</sup> Le Conseil fédéral soutient les autorités cantonales.

4. Lors de cette seconde procédure, aussi bien le Conseil communal, que l'assemblée de commune convoquée pour l'occasion, acceptent, dans le courant du mois de novembre 1972, le plan d'extension. L'ASL voyant la partie compromise sur l'enjeu spécifique de Villette, et prenant à cette occasion la mesure de l'erreur stratégique qu'a pu représenté le recours à des méthodes en complet décalage avec les pratiques politiques locales, change de stratégie et se rapproche des positions du Service cantonal de l'urbanisme et son nouveau chef, Claude Wasserfallen.
5. Lors du lancement de l'initiative constitutionnelle « Sauver Lavaux », en avril 1973<sup>356</sup>, l'ASL recourt à des arguments concernant la nécessité d'une péréquation foncière (à travers une redistribution de la plus-value), finalement très proches de ceux développés par les promoteurs de l'initiative Delafontaine, arguments auxquels le Service de l'Urbanisme n'est pas insensible. Ce dernier admet par ailleurs également la nécessité de promouvoir une protection intégrale de certaines parties du vignoble qui ne sont pas encore suffisamment protégées, comme par exemple certaines zones de Lutry, Cully ou de Grandvaux.

L'initiative est acceptée en votation populaire les 11 et 12 juin 1977 et ceci malgré un préavis négatif du Grand Conseil qui a simultanément proposé un contre-projet, qui fut lui refusé<sup>357</sup>. En décembre de la même année, le Grand conseil adopte une première loi<sup>358</sup> qui fixe le périmètre de la protection et charge le Conseil d'Etat de lui soumettre un plan directeur de protection du périmètre de Lavaux. Ce « plan de protection » - qui représente un instrument de planification situé à mi-chemin entre le plan directeur et le plan d'extension - et son règlement sont arrêtés en février 1979, dans un texte qui remplace celui de 1977<sup>359</sup>.

IV. Suite à l'entrée en vigueur de la LAT, le plan d'extension communal est à nouveau révisé entre 1985 et 1987. Le nouveau plan d'affectation (annexe D.6) entérine les dispositions de la loi sur le plan de protection de Lavaux de février 1979, notamment en ce qui concerne le classement en zone viticole inconstructible des derniers terrains de vignes sauvés de la construction à ce moment là, en même temps qu'il affine, différencie et spécifie encore plus la régulation des affectations du sol au travers de la complexification des catégories de traitement de ce dernier.

#### 8.4.4.3 Chronologie du sous-cas 3 : Morrens

Morrens est situé à 15 km au nord de Lausanne dans la *zone périphérique* de la couronne, à l'écart de la route cantonale Lausanne, Le Mont, Cugy<sup>360</sup>. C'est un village de taille moyenne (420 habitants en 1970, 623 en 1980) en comparaison avec les communes voisines. Village historiquement agricole, il conserve cette vocation dominante jusqu'à l'arrivée des premiers « rurbains » dans les années 1960, qui quittent Lausanne et viennent construire leurs villas en périphérie du vieux village.

Le vieux village est situé sur une légère crête d'une longueur de 3 à 4 kilomètres reliant deux petites rivières (la Mèbre et le Talent). Cette crête se termine par une sorte de belvédère: le « Signal de Morrens ». Les deux versants est et ouest de cette crête sont particulièrement ex-

<sup>356</sup> L'initiative sera finalement déposée auprès de la Chancellerie en novembre 1973.

<sup>357</sup> L'initiative a été acceptée par 64824 voix contre 49 217. Le district de Lavaux ne l'a rejetée que par 2801 contre 2266.

<sup>358</sup> Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.527-531.

<sup>359</sup> Loi du 19 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.13-21.

<sup>360</sup> Il ne fait pas de doute, la comparaison avec le village voisin de Cugy le montre, que l'absence de transports publics a contribué à freiner le développement de la commune.

posés à la vue, exposition encore plus importante dans le cas du Signal. Le vieux village forme pour sa part un ensemble compact de relativement petite taille autour d'un carrefour routier.

Ces caractéristiques topographiques, de par les contraintes paysagères qui en découlent, ont fortement influencé le développement de l'aménagement communal, notamment suite aux interventions protectrices de l'AFU durant les années 1970 qui consistent précisément à les mettre sous protection. En effet, même si cette crête est peu prononcée, elle joue un rôle important dans l'organisation spatiale du village en raison des vues très importantes qu'elle offre, aussi bien sur le Jura à l'ouest que sur les Alpes et le lac au sud et le Jorat à l'est. De manière complémentaire à la protection des « chambres de vues » depuis le village, l'un des enjeux majeurs de l'aménagement local a consisté, dès les années 1970, dans la protection des vues sur le village, soit la préservation de la silhouette du vieux village dont il s'agissait d'empêcher la disparition au sein d'un agglutinement de villas ou d'autres types de logements ou bâtiments individuels et collectifs. Un tel risque existe en effet, du fait du développement que connaît le village à partir des années 1960, notamment au travers de constructions en périphérie du vieux village. Ce développement est d'autant plus problématique qu'il se fait à l'époque sans vision cohérente en matière d'aménagement, puisque le premier plan de zones communal date de 1969. Ce constat de l'importance des variables topographiques se trouve encore accentué pour les bâtiments situés à proximité ou sur les crêtes - des projets de constructions existant à cette époque, notamment dans la zone du Signal et sur sa pente sud (ensoleillement et vue sur le lac et les Alpes). On le voit, le problème central de l'aménagement communal consiste donc, durant les années 1960 à 1980, avant tout dans le fait que les terrains à vocation agricole<sup>361</sup> ont tendance à être progressivement grignotés par l'implantation d'habitations dispersées. Les autres types d'activités (secteurs secondaires et tertiaires) sont insignifiants.

En conséquence, la commune de Morrens connaît, à partir de la seconde partie des années 1960, un accroissement de la pression foncière du fait de sa relative proximité au centre-ville (moins de 15 km) et du prix encore relativement abordable de son sol qui tourne à l'époque autour de CHF 10.- à 12.- le m<sup>2</sup> (pour des terrains non équipés, les terrains équipés dépassant probablement les 20.-)<sup>362</sup>.

La municipalité du début des années 1960 est encore dominée par les agriculteurs qui sont propriétaires d'une bonne partie des terres agricoles dont ils espèrent toujours pouvoir faire augmenter la valeur en les faisant classer dans la zone constructible, et ceci pas uniquement pour des raisons spéculatives, ni pour y construire une maison dans le court terme, mais parfois également comme simple placement foncier à long terme (pour leurs vieux jours ou leurs enfants), ainsi que pour pouvoir éventuellement accroître leur capacité d'hypothèque qui, bien que limitée par la loi de janvier 1940 sur le désendettement des exploitations agricoles<sup>363</sup>, est proportionnelle à la valeur du terrain.

L'évolution de la population et des constructions des années 1950 à 1990 permet de se faire une idée de l'évolution de la pression sur le sol que connaît la commune:

---

<sup>361</sup> Du point de vue de l'agriculture, la qualité des sols est équivalente sur l'ensemble du territoire communal et est considérée comme « moyenne à bonne ».

<sup>362</sup> L'un de nos interlocuteurs originaire de Lausanne, mais établi dans la commune depuis le début des années 1960 où il y a implanté sa PME, nous a expliqué comment à l'aide d'une carte et d'un compas traçant un cercle de 15 km à partir du centre-ville, il avait effectué le choix de Morrens après avoir consulté les prix du sol dans les différentes communes figurant dans le périmètre.

<sup>363</sup> 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 1940 78

**Tableau 8.8: Evolution de la population et rythme de construction de nouveaux logements entre 1950 et 1990 à Morrens**

Population			Nouveaux logements construits (périodes de)		% par rapport au nombre total logements en 1990
1950	246		1947-1960	18	5,6%
1960	234	-5%	1961-1970	66	20%
1970	420	+79,5%	1971-1980	73	22,6%
1980	623	+48%	1980-1990	142	24,1%
1990	834	+33,9%			

Source: Atlas structurel de la Suisse 2000

Alors que la population reste très stable (voire baisse légèrement) jusqu'en 1962. Elle double en 10 ans (et s'accroît encore une fois environ de moitié tous les 10 ans). Ce doublement provient de l'installation, le plus souvent  *durable* , dans des villas individuelles, d'une population de familles de la classe moyenne (supérieure) actifs dans le tertiaire ou le commerce. Il y a très donc très peu de «  *turn over*  » au sein de la population. L'urbaniste de l'époque (Commune de Morrens 1972:19) considère qu'il s'agit là d'un phénomène caractéristique des banlieues  *au début de leur développement* , ce qui correspond à la définition de la «  *périphérie*  » dans les catégories du plan directeur de la région lausannoise (CIURL 1973).

Au début des années 1970, la moitié de la population active travaille dans le secteur tertiaire et encore 21% dans le secteur primaire (agriculture), ce qui est encore élevé compte tenu du fait que la première vague des transformations morphologiques des exploitations liées à la rationalisation du secteur agricole a déjà atteint la commune à cette époque. De plus, alors que 50% de la population active travaille à cette époque dans la commune, 35% travaille à Lausanne et 15% ailleurs. La proportion de pendulaires ne cessera d'augmenter tout au long des décennies 1970 et 1980.

Le boom de la construction commence bien durant les années 1960. Il se poursuit sur le même rythme, voire même un peu plus soutenu, durant les décennies 1970 et 1980<sup>364</sup> et ce, malgré la mise en place de mesures beaucoup plus strictes en matière d'aménagement et une réduction substantielle de la zone à bâtir. Ces chiffres tendent à montrer que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire n'implique pas obligatoirement une baisse du rythme de la construction, mais par contre une concentration de celle-ci dans des espaces plus limités et clairement circonscrits, les terrains «  *perdus*  » suite à la réduction de la zone constructible étant d'une certaine manière «  *regagnés*  » au travers de la rationalisation de l'occupation de l'espace.

Ce développement transforme progressivement Morrens d'une commune rurale vieillissante et déclinante<sup>365</sup> en une  *commune rajeunie à dominante résidentielle* . Cela se manifeste par la forte proportion de maisons individuelles dans la commune (48,6% des constructions sur le territoire communal sont des maisons individuelles), ainsi que par la construction d'un collège et d'une grande salle au milieu des années 1970.

L'arrivée, tout au long des années 1960 et 1970, de nouveaux habitants d'origine urbaine a, au total, constitué paradoxalement une chance en matière d'aménagement de la commune. En

<sup>364</sup> En effet, le rythme de construction des maisons individuelles ne faiblit pas durant les années 1980, puisque leur nombre augmente encore de 40 unités durant cette période, ce qui correspond à une croissance de l'ordre de 34%!

<sup>365</sup> Certains interlocuteurs parleront même de société locale «  *sclérosée*  » suite au départ des jeunes en ville, à la cessation d'activités de nombreuses entreprises agricoles et à la mise en affermage de nombreuses terres agricoles (souvent d'ailleurs de qualité plutôt moyennes) auprès des quelques grosses exploitations restantes.

effet, dans la mesure où, n'étant pas agriculteurs, ils n'avaient aucun intérêt personnel à la mise en ZAB des terres agricoles, ils se révélèrent, une fois qu'ils accédèrent à la Municipalité, beaucoup plus facilement sensibles à la problématique de l'aménagement du territoire.

C'est en effet suite à une série de conflits entre « originaires » à propos de questions *foncières* (jalousies à propos de ventes de terrains), ainsi que quelques affaires de nature spéculatives ayant pour objet les terrains de la région du « Maupra » (vente de terrains en mains communales à un horticulteur, devenu millionnaire suite à la vente de ses terrains dans une commune de la banlieue, ainsi qu'à la société immobilière alémanique « WIR »), que le reste de la population, à travers un « vote protestataire » à l'occasion des élections municipales de 1965, propulse à la Municipalité trois « citoyens » fraîchement établis dans la commune (depuis 4 ou 5 ans), les deux autres sièges étant restés à des « originaires » dont un seul, le syndic, est agriculteur<sup>366</sup>.

Ce n'est pas le moindre des mérites de cette nouvelle municipalité que d'arriver à stopper le premier projet de plan de zones dessiné « sur mesure » par la municipalité précédente (dominée par les agriculteurs) pour faire prendre de la valeur aux terrains agricoles qui sont, à ce stade du projet, presque tous zonés. Après de nombreux efforts, la nouvelle municipalité arrive à imposer une nouvelle version du plan de zones qui est finalement acceptée en mai 1969 (annexe D.7). Celui-ci se caractérise par une forte réduction de la ZAB par rapport au premier projet. Ce premier plan coûtera cher à certains municipaux qui seront éjectés aux élections suivantes de 1969.

Mais la municipalité et le syndic nouvellement investis en 1969 vont poursuivre le travail entrepris par leurs prédécesseurs en développant, aidé en cela entre-temps par l'entrée en vigueur du plan des ZPTP de l'AFU (annexe D.8), un second plan de zone - sensiblement plus restrictif encore - qui sera adopté en 1977 par le Conseil général (législatif)<sup>367</sup>. La nouvelle équipe municipale reprend ainsi à son compte le concept d'aménagement développé par l'urbaniste (bureau privé) mandaté par la municipalité précédente, concept défini dans un document rendu public en mai 1972<sup>368</sup>. Ce rapport constitue une première étape du processus, qui s'engage rapidement, de la révision du premier plan de zones.

Il est certain que les mesures AFU (annexe D.8), qui impliquaient la mise sous protection provisoire de la plus grande partie du territoire communal non encore zoné (territoire correspondant à la zone sans affectation spéciale, à ce moment là encore sous le régime de constructibilité de la « pose vaudoise »), ainsi que de nombreuses parcelles constructibles situées en ZAB selon le plan de 1969, ont constitué une aide importante pour les tenants d'un aménagement du territoire plus stricte et cohérent au sein de la commune et de la municipalité. Cependant, l'exécution de l'AFU ne se fait pas sans conflits. Une dizaine d'oppositions sont formulées lors de la mise à l'enquête du plan des ZPTP. Ces oppositions se concentrent essentiellement sur les 4 zones les plus touchées par les mesures AFU :

---

<sup>366</sup> Les traces laissées par les relations sociales conflictuelles au sein du village au cours de cette décennie ne sont pas négligeables. On utilisera d'ailleurs la grande fête organisée en 1970 à l'occasion des 300 ans de la naissance du Major Davel, comme instrument de réconciliation générale au sein du village suite à une décennie 1960 plutôt conflictuelle en raison des enjeux fonciers autour des terres agricoles. Par ailleurs, les fonds restants de cette fête seront utilisés pour la création de la « Fondation de l'Orme » (du nom d'un endroit emblématique du village) en vue de la préservation de l'héritage culturel et patrimonial du village.

<sup>367</sup> Les préoccupations d'aménagement de la Municipalité se manifestent également au travers de l'opposition systématique qu'elle fit aux différents projets immobiliers du spéculateur mentionné plus haut, notamment dans la région de la Place de l'Orme, ainsi qu'aux tentatives spéculatives d'une société immobilière dans la région de la Vignettaz.

<sup>368</sup> Commune de Morrens, 1972, *Rapport sur l'étude d'aménagement communal*, Lausanne, Bureau d'architecte Jean-Daniel Urech.



- Le Signal de Morrens et les terrains situés sur sa pente sud jusqu'au lieu-dit la Vignettaz en contrebas de la colline du Signal.
- Le plateau de crête de la Place de l'Orme.
- La zone du Petit Montelier.
- La région des Neuf-Fontaines et de Maupra.

Dans tous ces cas, la stratégie des autorités communales a consisté à éviter le développement de conflits risquant de mener la commune devant un tribunal, avec le risque de devoir par la suite payer des indemnisations pour expropriation matérielle. Ce qu'elle a réussi à faire grâce à un intense travail de négociations, ainsi que par une stratégie d'échanges de terrains et de transferts de droits à bâtir.

La procédure de révision de l'aménagement local débouche sur un second plan de zones (annexe D.9) adopté en février 1977 qui réduit encore de manière significative les zones constructibles, de même qu'il classe en zone intermédiaire (appelée dans ce cas « zone communale sans affectation spéciale ») une bonne partie des terrains non encore construits situés à proximité du vieux village, terrains en mains communales. Suite à l'adoption de ce plan, un certain nombre de PQ et de PPA concernant précisément ces zones seront légalisés durant les années 1980 et réalisés durant les années 1980 et 1990.

#### **8.4.5 Les transformations des composants régionaux (législation cantonale et réglementations communales) du régime entre 1960 et 1985 et ses effets sur la structure de la répartition de la propriété**

##### 8.4.5.1 Les composants régionaux du régime

Trois types de législation ont un impact significatif sur la régulation des usages du sol dans le périmètre durant toute cette période : (1) la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire, (2) la législation sur la protection de la nature et du paysage et (3) la législation sur le droit foncier rural.

- *La loi du 5 février 1941 sur la police des constructions*<sup>369</sup> a avant tout pour objectif de réguler l'extension du domaine bâti dans le canton sur la base de limites à la construction d'ordre *technique et esthétique*. Elle entend réagir contre l'« anarchie des constructions », notamment aux abords des villes et des villages suite aux débuts du processus d'exurbanisation (construction de villas par les citadins aux abords des villages agricoles)<sup>370</sup>. Il s'agit là d'une loi relativement progressiste pour l'époque instituant notamment des premiers instruments d'aménagement du territoire sous la forme de différents types de plans d'extension (directeurs et d'affectation. Cette première réglementation des usages du sol est encore fortement marquée par la problématique de la police des constructions et focalise son attention sur les zones urbaines et déjà construites. Pour cette raison elle comporte deux faiblesses que les lois suivantes mettront encore du temps à combler :

1. La procédure trop généreuse de *délimitation de la zone constructible* : est considéré comme potentiellement constructible tout terrain n'ayant pas été clairement défini comme territoire agricole au sens de la loi vaudoise d'application (datant de 1952) des

<sup>369</sup> Loi du 5 février 1941 sur la police des constructions, in Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud, pp.78-101.

<sup>370</sup> Les (mauvais) exemples de Lausanne et de Montreux sont souvent cités pour légitimer la nécessité de légiférer.

deux lois fédérales sur le désendettement des domaines agricoles<sup>371</sup> et sur le maintien de la propriété foncière rurale<sup>372</sup>.

2. La très *faible maîtrise des pouvoirs publics* sur les terrains situés *hors* des zones qualifiées pour la construction : à aucun moment la loi n'envisage de régime particulier pour la fraction agricole du territoire cantonal. A l'exception des rares zones de protection des sites, elle est très facilement constructible, pour autant que le propriétaire finance l'équipement de sa parcelle. Mais, même dans ces « zones de protection » la maîtrise des usages du sol est sensiblement affaiblie par le fait que les plans d'extension cantonaux n'ont pas force de loi en matière de délivrance des autorisations de construire qui sont du ressort des communes (Jaques 1988 :110-113).
- *Loi du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), dite « loi Vouga »*<sup>373</sup> contient la première mention (art.1) du concept d'aménagement du territoire dans la législation cantonale. Elle marque le passage d'une logique limitée au développement des localités et à la régulation des constructions à une logique plus large attribuant de la manière la plus précise possible, aux différentes zones du territoire, des usages du sol spécifiques. Ayant en priorité pour objectif de corriger les faiblesses de la loi de 1941, les principales mesures complémentaires sont les suivantes :
    1. *Dimensionnement, dans le cadre des plans d'extension, de la ZAB en fonction du développement prévisible de la commune* : de manière à empêcher que tout terrain non agricole ne soit automatiquement intégré dans la ZAB, le dimensionnement de cette dernière doit être proportionnel aux besoins prévisibles en terrains constructibles dans un horizon de *10 ans*. Les communes sont en charge de l'équipement de la ZAB, sans que cette charge soit systématiquement obligatoire.
    2. Création de la « *zone sans affectation spéciale* » et mise en place de règles régissant la constructibilité des *zones hors plan d'extension*. Ne sont autorisées dans cette zone que : (1) les constructions ayant un rapport direct avec l'exploitation agricole du sol (y compris les habitations des exploitants), (2) les constructions et les installations d'intérêt public, (3) les constructions de logement individuel ou collectif répondant aux exigences de la pose vaudoise ou à celles d'un plan d'affectation spécial. La création de cette zone constitue une sorte d'embryon de zone agricole.
    3. Mise en place du système dit de la « *pose vaudoise* » et des plans d'affectation spéciaux en zone sans affectation spéciale : la construction de bâtiments dans la zone sans affectation spéciale peut se faire à deux conditions moyennement contraignantes que sont : (1) pour une construction *individuelle*, la disposition d'une surface équivalente à une pose vaudoise, soit 4'500m<sup>2</sup> au minimum, et un indice d'utilisation du sol ne dépassant pas 0,1, ce qui correspond à un bâtiment ne dépassant pas 450m<sup>2</sup> de plancher habitable<sup>374</sup> ; (2) pour la construction d'un complexe résidentiel, la réalisation d'un plan d'affectation spéciale (ou PQ) comprenant une surface minimum de 50'000m<sup>2</sup> au minimum, dont les 9/10 seront affectés à la zone agricole et le 1/10 restant construit

---

<sup>371</sup> 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 **1940**.

Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgr) du 3 octobre 1951, RO **1953** 1095.

<sup>372</sup> Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951, RO **1952** 19

<sup>373</sup> Loi du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.77-84.

<sup>374</sup> Surface correspondant à une villa locative de deux étages.

avec un indice d'utilisation du sol ne dépassant pas 0,7 (soit 0,07 pour l'ensemble des 50'000m<sup>2</sup>, ce qui correspond à peu près à l'indice 0,1 pour les parcelles de 4'500m<sup>2</sup>).

4. Mise en place d'un « *périmètre de localité* » distinguant clairement la zone constructible de la zone non constructible : dans le cas des communes ne disposant pas encore de plan d'extension, la séparation entre zones constructibles et zones sans affectation spéciale se fait au travers de ce périmètre entourant, à une distance de 50m., les bâtiments extérieurs de la localité. Ce périmètre n'est pas figé et s'agrandit automatiquement à chaque fois qu'un bâtiment est construit sur la limite intérieure de ce périmètre.
5. *L'élargissement des compétences de mise sous protection au travers des plans d'extension cantonaux* : l'Etat peut désormais également développer des plans d'extension pour des motifs d'aménagement du territoire : création de routes, de zones industrielles, protection des monuments historiques et des sites (notamment les rives de lac et des cours d'eau), refus d'une commune d'établir un plan d'extension malgré une obligation légale, aménagement intercommunal, etc. Il est à noter que la création de zones agricoles au moyen de tels plans ne peut se faire sans l'accord du corps législatif de la commune concernée.
6. Obligation pour le Conseil d'Etat de présenter au Parlement un *plan directeur d'aménagement du territoire cantonal* portant sur les voies de communication, les transports, l'énergie, les zones agricoles, industrielles, résidentielles, touristiques, et urbaines (art.2 des dispositions transitoires). Cette exigence resta lettre morte<sup>375</sup>, en raison de divergences sur la méthode politique à mettre en œuvre pour réaliser un tel plan : promulguer des zones sans le consentement des communes et des milieux agricoles paraissait impensable au Conseil d'Etat (Wasserfallen 1988).

La contribution de cette loi au régime institutionnel du sol, dans le périmètre et pour la période analysée, est très importante et durable, dans la mesure où elle ne sera révisée que partiellement en 1976 pour y préciser les dispositions relatives à la zone agricole.

- *Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)*<sup>376</sup> De manière à développer plus systématiquement la protection de la nature et des sites que ne le permettent les plans d'extensions de la loi de 1941, révisée en 1964, cette loi d'application cantonale de la LPN de 1966 met sous protection générale tous les « objets » (territoires, paysages, sites, localités, immeubles, meubles, etc.) « qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatifs, qu'ils représentent » (art.4).

Cette protection générale implique une limitation des droits d'usage, et notamment de construction, de transformation et d'altération des objets et des sites protégés. Elle se traduit à terme par l'inscription de l'objet ou du site dans l'inventaire cantonal. L'inscription dans l'inventaire ne correspond pas à une protection *en soi*, mais soumet toute demande de construction à une autorisation spéciale délivrée par l'Etat en plus de la demande normale du permis de construire. Dans un pareil cas, les autorités ont dès lors le choix entre autoriser les travaux, ou ouvrir une enquête en vue du classement de l'objet. Les propriétaires ont la possibilité de s'opposer au classement dans le cadre de la procédure normale de mise à l'enquête publique. Les charges d'entretien de l'objet incombent généralement au propriétaire de celui-ci qui peut solliciter de l'Etat le versement d'une subvention, ainsi que dans les cas d'atteintes sérieuses aux droits de propriété le versement d'une indemnité

---

<sup>375</sup> Le plan directeur cantonal date de 1987.

<sup>376</sup> Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.327-343.

au titre d'expropriation matérielle. Les réserves naturelles constituent une exception, l'Etat assumant les frais d'entretien dans ce cas.

- *Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF)*<sup>377</sup>. De manière à (art.27) (1) « remédier à un morcellement excessif du sol », (2) « permettre la construction de voies publiques » ainsi que la « réalisation de grands travaux », ou encore, (3) pour « permettre la réalisation d'un plan d'extension », l'Etat est habilité à « créer d'office et organiser un syndicat d'améliorations foncières, en vue du remaniement parcellaire, sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable », pour réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus. De manière moins interventionniste, il peut également encourager par des subsides les améliorations foncières agricoles, viticoles et forestières (art.1).

#### 8.4.5.2 Les composants locaux

Le plan de zone de la commune de Lausanne date de 1942. Je ne dispose cependant pas des données complètes pour toutes les communes concernant l'état de leur plan de zones à la fin des années 1960. Par extrapolation à partir de ce que j'ai pu observé de la situation dans les sous-cas, le plus probable est que, plus l'on s'éloigne du centre ville, en direction des communes de la banlieue et de la périphérie et plus les plans de zones sont récents, les plus petites communes rurales, les plus éloignées ne disposant parfois pas encore d'un tel plan en 1969.

Indépendamment de l'état de développement de ces plans, les compétences communales en matière d'aménagement du territoire sont importantes. Ainsi, contrairement à la plupart des autres cantons romands, les communes vaudoises sont compétentes pour la délivrance des permis de construire. C'est également l'administration communale qui est responsable de l'élaboration et de la réalisation des PQ<sup>378</sup>.

Durant la décennie 1970, toutes les communes ont vu leur plan de zones (lorsqu'il existe) passer à la moulinette des *plans des ZPTP* de l'AFU. Ces mesures ont toutefois été suspendues dès qu'une commune adoptait un plan de zones répondant aux exigences de la future loi sur l'aménagement du territoire (représentées entre-temps par l'AFU). Une grande partie des communes du périmètre ont révisé leur plan de zones durant cette période.

La création d'un organe comme la CIURL (en 1967) a par ailleurs contribué à un accroissement de la coordination entre les différentes planifications communales.

#### 8.4.5.3 Synthèse des changements au niveau des droits de propriété et du policy design

La seconde partie des années 1960 est caractérisée par un accroissement important de la limitation de toute une série de droits de propriété :

---

<sup>377</sup> Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

<sup>378</sup> Dans une grande commune comme Lausanne, la procédure est la suivante : (1) ce sont les services administratifs compétents de la Commune qui *réalisent* les PQ, les architectes ne réalisant que les plans-masses, (2) la Municipalité adopte le PQ de manière à pouvoir le mettre à l'enquête, (3) la mise à l'enquête dure 1 mois, (4) suite à la mise à l'enquête, la Municipalité (ses services administratifs compétents) rédige un préavis comprenant l'historique du projet de PQ, une description (avec plans) de ce dernier, ainsi que les oppositions formulées, (5) le préavis est envoyé au Conseil communal qui désigne une commission chargée d'analyser le préavis municipal, (6) suite au rapport de la commission, le débat au Conseil communal sur l'adoption ou le rejet du préavis peut s'ouvrir, (7) en cas d'acceptation du préavis par le Conseil communal, celui-ci doit encore être ratifié par le Conseil d'Etat avant d'entrer en vigueur. (8) C'est seulement après cette ratification que les demandes de permis de construire pourront être déposées auprès des services communaux compétents, les travaux effectifs pouvant débuter dès leur délivrance.

- Les *agriculteurs* voient leurs droits de disposition sensiblement limités en matière de vente, de transmission et d'hypothèque de leurs terrains.
- Les *propriétaires de terrains en zone sans affectation spéciale* (propriétaires privés, promoteurs immobiliers, spéculateurs, etc.) voient leurs droits de construire limités par la règle des 4'500m<sup>2</sup>. Il s'agit là certainement de la limitation la plus contraignante introduite dans le régime. Par ailleurs, il est de plus en plus fréquent que des mesures de restriction ou d'interdiction du droit de bâtir soient prises par les autorités cantonales, sur la base des lois d'exécution cantonales de la LPN, au nom de la protection du paysage ou de l'aménagement rationnel du territoire.
- Des contraintes existent également pour les *propriétaires de terrains situés en ZAB* au travers des plans d'extension et de leur règlement qui définissent les conditions d'obtention des permis de construire ou encore des PQ, les projets de constructions devant dans ce cas être votés par le Conseil communal. Par ailleurs, la législation fédérale en matière d'aide à la construction de logements opère une régulation *indirecte* sur la propriété foncière à travers son intervention sur la structure de la propriété des logements, ainsi que sur l'objectif de la rationalisation de la construction en ZAB.

Les principaux changements affectant le *système régulateur* ont lieu au début des années 1970 (entre 1969 et 1976), la seconde partie des années 1970 et le début des années 1980 correspondant à une phase de « régularisation » progressive du régime. Ces modifications concernent en premier lieu les droits d'usages qui connaissent une multiplication des modalités leur limitation :

- Interdiction de construire des bâtiments autres qu'agricoles en dehors du réseau d'évacuation des eaux usées (Leaux 1971)
- Suspension ou très forte limitation provisoire du droit de bâtir, transformer (agrandir) ou rénover sur l'ensemble des parcelles classées en ZPTP (AFU 1972), ce qui signifie, dans le cas du canton de Vaud, au minimum l'ensemble des terrains situés en dehors des ZAB légalisées, ainsi que ceux situés dans la portion clairement surdimensionnée de la ZAB (RAFU 1973).
- Pérennisation de l'essentiel des restrictions AFU dans le cadre de la mise en œuvre la LAT. Par ailleurs, au travers du développement, qui accompagne sa mise en œuvre, d'une jurisprudence plus restrictive en matière d'octroi d'indemnisations pour expropriation matérielle, la LAT participe à une forme de réduction de la protection de la propriété foncière contre les atteintes qui sont portées aux droits d'usages (notamment celui de bâtir) qui en découlent.
- Suppression du droit de bâtir pendant 10 ans pour les propriétaires de terrains situés en zone intermédiaire, et pendant 25 ans pour les propriétaires dont les terrains sont situés en zone agricole (LATC 1976).
- Introduction du système de la péréquation réelle tendant à privilégier les compensations en nature (déplacement de droits à bâtir) plutôt que financière en cas de classement d'un terrain équipé en zone agricole.

Grâce notamment à la « loi Vouga » de 1964, l'on assiste à un *développement significatif du policy design* durant la seconde moitié des années 1960. Cette loi représente une première rupture avec la configuration précédente du PD qui se limitait à une simple juxtaposition de mesures sectorielles concernant notamment le logement, l'agriculture et la protection de la nature et du paysage. A travers la série de mesures mises en place en 1964 (principe du dimensionnement de la ZAB à 10 ans, création de la zone sans affectation spéciale, règle de la pose vaudoise, création de la catégorie de la zone agricole, création des périmètres de localité)

l'on assiste à une première tentative – certes encore insuffisamment claire, rigoureuse et systématique - de zonage des usages du sol. Si on complète le tableau avec les mesures de protection particulières de la LPNMS (inventaires et classement de sites et d'objets, plans d'extension cantonaux), force est de constater que l'on assiste à un élargissement significatif de la catégorie des groupes cibles, ainsi qu'à une première diffusion des instruments spécifiques de la politique d'aménagement du territoire en voie d'élaboration (plans d'extension, plans directeurs, différentes catégories de zonages, etc.).

La période des années 1970 correspond à un nouveau renforcement et à une homogénéisation du *PD*, celui-ci étant désormais clairement orienté vers la gestion quantitative des surfaces (AFU, LAT). La conceptualisation aussi bien scientifique, que politique, des principes de l'aménagement du territoire témoigne d'une clarification de la définition du problème social à résoudre, soit la promotion d'un usage « judicieux du sol et rationnelle du territoire », de même que de l'hypothèse causale et de son instrument central, soit la différenciation spatiale et la planification coordonnée des usages du sol à travers le découpage généralisé du territoire en différentes zones de spécification des droits d'usages. On assiste clairement à un processus d'homogénéisation et d'augmentation de l'interdépendance des différentes législations (coordination *interpolicy*) aussi bien aux différents niveaux institutionnels qu'entre eux<sup>379</sup>. En particulier, la création de la zone agricole permet de résoudre les contradictions existant entre le régime de la pose vaudoise et la politique de remembrements parcellaires visant à rationaliser l'exploitation des terres agricoles ou viticoles.

#### 8.4.5.4 Les effets du changement sur l'étendue, la cohérence et la qualification du régime

Les lacunes de la régulation à cette époque concernent en premier lieu les rivalités suivantes :

- *Le surdimensionnement de la ZAB*. Bien qu'il existe une disposition légale exigeant des communes qu'elles dimensionnent (c'est-à-dire, la plupart du temps, réduisent) leur ZAB en fonction de leur développement prévu dans les 10 ans à venir, l'absence d'obligation<sup>380</sup> pour elles d'équiper l'ensemble des terrains compris dans cette zone affaiblit la portée contraignante de cette disposition.
- *La construction hors ZAB*. Il s'agit là d'une importante faiblesse du régime à cette époque. Malgré l'existence d'une première série de dispositions (création de la zone agricole, de la zone sans affectation spéciale et règle de la pose vaudoise), les possibilités de construire hors zone sont encore grandes, pour peu que l'on ait le terrain ou les moyens financiers pour l'acquérir. Ainsi, la création de la zone agricole est en réalité plus théorique qu'autre chose dans la mesure où celle-ci est facultative (pour l'instant), et la zone sans affectation est tout à fait constructible à partir du moment où l'on respecte la règle de la pose vaudoise. Cette faiblesse est d'ailleurs largement reconnue par le Conseil d'Etat qui tire au final un bilan plutôt mitigé de la mise en œuvre de cet instrument au moment de réviser la LCAT en 1976 :

« Force est cependant de reconnaître que la règle des 4'500m<sup>2</sup>, très discutée à l'époque et aujourd'hui très largement répandue, n'a pas joué autant qu'on l'espérait le rôle de dissuasion qui lui était attribué. Il est possible que dans de nombreux cas les amateurs de terrains à bâtir ont été ainsi amenés à renoncer à une construction en pleine campagne et à se rabattre sur des parcelles sises en zone d'extension, dans la localité ou à la périphérie immédiate. Mais dans de trop nombreux cas,

---

<sup>379</sup> La circulation et la diffusion du vocabulaire, relativement technique, de l'aménagement du territoire dans le corpus des lois relatives à l'aménagement du territoire et donc, dans les arrangements politico-administratifs chargés de leur mise en œuvre témoigne bien de ce processus.

<sup>380</sup> Celle-ci sera introduite en 1971.

des constructeurs ou des promoteurs n'ont pas été arrêtés par l'importance de la surface à acquérir, à telle enseigne que, dans plusieurs communes, la zone sans affectation spéciale a finalement été considérée comme une zone à bâtir selon des prescriptions plus rigoureuses, bien plutôt que comme une zone d'attente d'où la construction devait être en principe exclue. Compte tenu de l'accroissement du prix du terrain, ce sont en général des propriétaires aisés qui en ont profité pour construire des villas et qui parfois ont profité d'une infrastructure créée dans un tout autre but par des entreprises d'amélioration foncières, l'obligation de rembourser les subsides n'arrêtant évidemment pas les amateurs » (Conseil d'Etat du canton de Vaud 1976 :766).

A ces constats, il convient encore d'ajouter celui de l'existence d'un effet pervers du système. En effet, à partir du moment où ces parcelles, de la taille d'une « pose », deviennent constructibles, leur taille, ainsi que la faible proportion de surface construites qu'elles peuvent comporter, *contribuent précisément à la dispersion des constructions dans le paysage que le système voulait éviter.*

- *La spéculation sur les terres agricoles et viticoles.* En conséquence de la trop faible limitation des possibilités de construire hors zone, les terrains en zone sans affectation spéciale demeurent des objets d'investissement intéressants pour les spéculateurs ou les sociétés immobilières.

Compte tenu des remarques qui précèdent, l'on peut définir *l'étendue relative* du régime à la fin des années 1960 comme *moyenne à faible*.

*L'étendue* du régime s'accroît cependant fortement durant la période de changement 1969-1980. Avec la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire coordonnée au niveau aussi bien cantonal que fédéral, la totalité des types d'usages, ainsi que la quasi totalité des catégories de B&S sont désormais d'une manière ou d'une autre régulées. L'accroissement de l'intensité de la régulation concerne en priorité le « reste du territoire communal » (zone sans affectation spéciale) qui passe d'un statut de zone *facilement constructible* à celui de zone *quasiment inconstructible*, ce qui a pour conséquence que les rivalités liées aux constructions hors de la zone à bâtir, ainsi que les phénomènes spéculatifs sur les terres agricoles sont désormais beaucoup plus fortement régulés et jugulés. Par ailleurs, la régulation de la taille des ZAB est considérablement renforcée. L'un des seuls usages non encore régulés est celui du filtrage de l'eau, aucune disposition de limitation du taux d'imperméabilisation du sol n'existant à cette époque. Dans ces conditions, on peut considérer que *l'étendue relative est élevée*.

En ce qui concerne la *cohérence interne du système régulateur (SR)* à la fin des années 1960, force est de constater qu'aucune forme d'incohérence au niveau de la définition ou de l'attribution des droits de propriété n'a été repérée. On peut donc considérer que celle-ci est *élevée*.

La situation en ce qui concerne la *cohérence interne du policy design (PD)* est un peu différente. Si le développement récent de ce dernier autour de la nouvelle colonne vertébrale que constituent les politiques cantonales d'aménagement du territoire et de protection de la nature correspond certainement à une redéfinition cohérente du problème à résoudre, des objectifs du PD, des hypothèses causales, des instruments, etc. trois problèmes viennent sérieusement affaiblir cette cohérence :

- La faiblesse ou l'absence de dispositifs contraignants de *coordination supra-communale (i.e. régionale)* a pour effet de maintenir le centre de gravité de la pratique de l'aménagement du territoire au niveau communal et d'empêcher sa régionalisation. Ainsi, malgré l'expérimentation répétée des limites de l'aménagement local, malgré l'existence

(dans certains cas seulement) de plans directeurs régionaux (comme celui de Lavaux) démontrant la nécessité de développer les concepts d'aménagement à l'échelle régionale plutôt que locale, et malgré la création des premières Communautés intercommunales d'urbanisation à la fin des années 1960 (CIURL, CIULavaux), l'essentiel des décisions exécutoires en matière d'aménagement, y compris la délivrance des permis de construire, relèvent du niveau local (communal). Les limites du localisme en matière d'aménagement du territoire se manifestent notamment au travers de l'affaiblissement de la portée des instruments d'aménagement, parfois innovants, développés à cette époque. Cela s'est par exemple vérifié au début des années 1970 dans le cas de la Commune de Villette, lors de sa tentative d'utiliser le mécanisme ingénieux de la « péréquation en nature » pour repenser son aménagement. Ce n'est en effet pas un hasard si l'un des aspects fondamentaux du conflit autour de « Sauver Lavaux » concernait la question du périmètre de la péréquation, c'est-à-dire de l'échelle à laquelle il convient de concevoir l'aménagement du territoire.

- Le deuxième problème concerne le risque de *contradiction* entre l'objectif de la *rationalisation de l'agriculture et de la viticulture* d'une part, et celui de la *préservation des espaces ruraux contre les constructions*. Le recours à la LAF et à l'instrument de l'amélioration foncière représente certainement un risque, en cas d'usage inapproprié, de court-circuitage du système de protection des parcelles hors ZAB par la règle de la pose vaudoise : à trop rappeler, l'on risque précisément de créer des parcelles de plus de 4'500m<sup>2</sup> hors zone à bâtir, et ceci aussi bien sur des terres agricoles que viticoles.
- Le troisième problème renvoie à l'affaiblissement de la portée de l'obligation pour les communes de (re)dimensionner leur ZAB en fonction de leur développement présumé dans les 10 prochaines années par *l'absence d'obligation pour elles d'équiper ces mêmes ZAB en contrepartie de leur légalisation*. La même remarque vaut pour la création, purement théorique, de la catégorie de la « zone agricole » dans la « loi Vouga » sans que la mise en œuvre de cette dernière ne soit rendue obligatoire.

Au vu de ces deux restrictions, l'on peut qualifier la *cohérence interne du PD* de *moyenne à faible*.

En ce qui concerne finalement la *cohérence externe entre le système régulateur et le policy design*, aucune incohérence majeure, consistant par exemple à prendre pour cible du PD des groupes ou des acteurs ne disposant pas des droits d'usages, n'a été repérée. Par contre, la rivalité naissante entre la garantie, à cette époque encore implicite<sup>381</sup>, de la propriété foncière d'une part et les premières mesures de la politique d'aménagement du territoire en cours d'émergence d'autre part, est annonciatrice, comme on le verra plus loin, du minage de cette fragile cohérence. La *cohérence externe SR-PD* peut cependant encore être considérée, à la fin des années 1960, comme *moyenne à élevée*.

Malgré d'importants développements du *système régulateur (SR)* suite au changement de régime, la *cohérence interne* de ce dernier n'a pas été négativement affectée et demeure *élevée*<sup>382</sup>.

<sup>381</sup> « Jusqu'à la votation populaire du 14 septembre 1969 adoptant cet article constitutionnel [art. 22ter inscrivant la garantie de la propriété dans la Constitution], le droit de propriété était considéré comme un droit constitutionnel non écrit, protégé comme tel par la jurisprudence du Tribunal fédéral » (Conseil d'Etat du canton de Vaud 1976 :795).

<sup>382</sup> Il convient cependant de signaler le caractère général des termes utilisés dans les articles constitutionnels garantissant « une juste indemnisation » en cas d'expropriation matérielle ou formelle. Si cela ne constitue pas une incohérence *en soi* du SR, le caractère volontairement peu précis des termes constitutionnels utilisés signifie clairement la délégation de la tâche de préciser les règles au travers du droit public, en l'occurrence la LAT, ainsi que la jurisprudence du Tribunal fédéral.



Suite à la mise en place, à tous les niveaux politico-institutionnels, des différents composants du *policy design de l'aménagement du territoire*, la *cohérence interne* de ce dernier a fortement augmenté et peut-être qualifié d'*élevée*. Les trois problèmes repérés en 1969 (absence de coordination supra-communale, contradiction entre système de la pose vaudoise et politique de remaniements parcellaires) qui contribuaient à affaiblir cette cohérence ont été partiellement ou totalement résolus.

Il en va très différemment de la *cohérence externe entre système régulateur et policy design* qui peut être considérée comme *moyenne à faible*. Le « compromis de 1969 » (*Bodenrechtsartikel*), comme l'expression l'indique bien, ne modifie pas vraiment les rapports de force entre politiques publiques et droits de propriété. Ce faisant, il n'arrive pas à prévenir l'émergence d'une incohérence fondamentale du régime consistant dans l'absence de tout *mécanisme institutionnalisé* (éventuellement même garanti constitutionnellement) *de financement ou de compensation* (en nature ou financier) des atteintes portées à la propriété privée, permettant aux autorités publiques de régulariser et d'équilibrer les relations forcément conflictuelles entre la politique de l'aménagement du territoire, fondée sur des limitations des droits d'usages, d'une part et la garantie constitutionnelle de la propriété privée de l'autre. Plus concrètement, l'impossibilité politique de mise en place d'un mécanisme systématique et obligatoire de *prélèvement de la plus-value* (rejet en votation populaire de la première version de la LAT) ou encore d'un système de *compensation des différences de plus-values entre terrains agricoles et constructibles* (rejet en votation populaire de l'initiative Delafontaine dans le canton de Vaud), contribuent au maintien de cette incohérence au sein du régime.

Le tableau ci-dessous synthétise les transformations de l'étendue et de la cohérence pour le périmètre de l'agglomération lausannoise et qualifie les deux états du régime avant et après le changement.

	1969	1980
Etendue relative	Faible	Elevée
Cohérence interne du SR	Elevée	Elevée
Cohérence interne du PD	Faible	Elevée
Cohérence externe SR-PD	Elevée	Faible
Qualification du régime	<b>Régime simple</b>	<b>Régime complexe</b>

#### 8.4.5.5 Les transformations de la structure de la distribution de la propriété

Du fait de l'absence de toute statistique foncière dans ce pays, il est quasiment impossible, sauf à faire de très longues recherches au niveau des registres fonciers communaux, de décrire précisément la répartition de la propriété foncière au sein du périmètre. Il est par ailleurs symptomatique de constater que, malgré l'émergence du régime de l'aménagement du territoire, la question de la structure de répartition de la propriété foncière demeure un phénomène très difficile à saisir et à analyser, du fait du maintien volontaire du caractère dispersé et d'une certaine manière « secret » des données concernant la propriété foncière.

Sur la base de données très éparses et fragmentaires, issues essentiellement de l'analyse des sous-cas, l'on peut toutefois esquisser les tendances suivantes :

- Mis à part les parcelles accueillant des bâtiments et des infrastructures publics (bâtiments communaux et communaux, parcs et jardins, écoles, hôpitaux, gares, routes, voies de chemin de fer, etc. une bonne partie des terrains à haute valeur foncière occupant les centres des localités, sont en *mains privées*, que ce soit l'essentiel du logement (à l'exception

des quartiers de logement sociaux), les bâtiments commerciaux, industriels, ou du tertiaire, etc. On peut donc considérer qu'à Lausanne comme dans les autres villes du pays, la propriété privée, foncière et immobilière, façonne grandement l'urbanisme de la ville, l'architecture des bâtiments exprimant plus particulièrement l'empreinte du tertiaire sur cet espace. L'essentiel de la propriété publique se trouve quant à elle dans le « reste du territoire communal » sous la forme de terrains agricoles ou sans affectation spéciale et surtout de forêts<sup>383</sup>.

- En règle générale, les terrains acquis, ou reçus en donation, par les communes sont affectés à des usages de protection (biotopes, forêts), ou de maintien en zone non constructible (parcs et jardins, zones de verdure, espaces de récréations, rives du lac), alors que les terrains acquis par des privés sont destinés la plupart du temps à une exploitation intensive sous la forme de ZAB.

Les bribes d'informations éparses à disposition suggèrent que cette distribution de la propriété varie peu dans le temps. Deux cas rencontrés au fil des enquêtes empiriques dans le périmètre méritent cependant d'être mentionnés :

- le processus de transfert de propriété en faveur de la Ville de Lausanne et du canton dans le cas de l'Hermitage, processus dont la longueur et la complexité témoignent cependant bien de son caractère exceptionnel ;
- les achats de terrains par le canton dans le cadre de la réalisation de l'autoroute du Léman et de contournement de Lausanne.

Outre ces deux cas, il n'existe pas, à notre connaissance, dans le périmètre général de l'étude de cas comme dans ceux des sous-cas, d'autres exemples comparables ni, encore moins, de politique communale spécifique d'achat de terrains.

Il est tout aussi difficile de repérer des transformations au sein de la structure de répartition de la propriété privée. Tout juste peut-on faire l'hypothèse d'une hétérogénéisation des propriétaires privés du sol dans l'agglomération, si l'on sait que, au début des années 1980, plus de 50% du marché immobilier lausannois est directement contrôlé par des sociétés alémaniques. (Wolff 1981 :26)

#### **8.4.6 Les effets du changement de régime sur l'intensité et les modalités des rivalités, ainsi que sur la configuration des acteurs et leurs stratégies**

##### 8.4.6.1 Sous-cas 1 : L'Hermitage

La fin des années 1960 correspond au moment de l'émergence des premières discussions sérieuses et par la même occasion à la manifestation des premières rivalités autour de l'aménagement de la partie centrale, « historique », du domaine. C'est en effet à cette époque que se manifestent les premiers doutes et contestations quant à l'urbanisation complète de la dernière partie du domaine encore aux mains de la famille Bunion.

En effet, alors que, suite au concours d'architecture, dont le premier prix prévoit la construction complète de la campagne, à l'exception toujours de la partie centrale (annexe D.2), ainsi que suite à la réalisation (sous une forme modifiée) d'une première partie de ce projet sur la partie occidentale (Rouvraie) de l'ancien domaine, l'idée dominante reste celle d'une urbani-

---

<sup>383</sup> « La commune de Lausanne possède 53% de son territoire, ce qui est considérable. Cependant l'importance de cette proportion doit être relativisée dans la mesure où la plus grande partie de cette propriété se trouve concentrée dans les forêts du Jorat. » (Wolff 1981a :25)

sation de la partie restante de la campagne, la Municipalité, par l'intermédiaire de son Directeur des Travaux, manifeste ses craintes concernant l'urbanisation de la partie du domaine.

Alors que l'on ne connaît pas très bien les intentions des propriétaires qui semblent hésiter entre une affectation immédiate au logement, une stratégie de thésaurisation, voire de spéculation, la municipalité, au travers de sa lettre de juin 1970, manifeste sa préoccupation par rapport à l'aménagement de la partie sud du domaine, dont elle estime qu'elle mériterait une mise sous protection, alors que la partie nord devrait, certes être affectée à la construction de logement, cependant pas dans l'immédiat, considérant cette zone comme une sorte de réserve de ZAB. Par ailleurs, existe toujours à l'époque l'idée de la construction d'une portion de la moyenne ceinture traversant cette même partie supérieure du domaine.

Les rivalités entre ces différents usages envisagés ne se manifestent pas, à cette époque, sous une forme ouvertement conflictuelle. L'idée d'un arrangement entre la Ville et la famille Bunion est déjà dans l'air, depuis que Paul Bunion avait manifesté à la fin des années 1950 le désir d'impliquer la Ville dans l'aménagement de sa campagne au travers d'un achat partiel ou total de ses terrains. Si l'épisode de la lettre de juin 1970 constitue bien un accroissement de l'intensité des rivalités, il ne s'agit pas de l'exagérer dans la mesure où il s'agit plus d'une gesticulation destinée à envoyer un message aux propriétaires que d'une véritable alternative pour la Ville.

La décennie des années 1970 ayant été très riche en événements et en rebondissements, la situation au début des années 1980 concernant les rivalités autour des usages de l'Hermitage a sensiblement changé, sans toutefois à aucun moment dégénérer en conflit ouvert. L'intensité des rivalités a cependant sensiblement augmenté durant la première moitié des années 1970, période durant laquelle se développent de manière parallèle d'une part, un projet de construction massive de la campagne (projet de plan-masse de l'architecte de 1975) et d'autre part, des mesures de mise sous protection (inventaire, AFU, plan directeur de la région lausannoise).

Durant toute cette décennie, les projets d'usages en terme de construction de logements, de bâtiment administratif et commercial, voire éventuellement de route entrent en conflit avec les projets de conservation du statu quo, respectivement de mise sous protection du site et de son affectation en zone verte, respectivement en parc public et zone de détente. Ces différents projets d'usages sont supportés par différents acteurs ou groupes d'acteurs. Alors que les propriétaires entendent promouvoir un certain nombre de constructions, les opposants (MDL, GPE, Parti libéral, etc.) exigent au contraire un classement de l'ensemble du périmètre en zone protégée de manière à garantir son affectation en zone verte. La Municipalité se trouve à mi-chemin entre ces deux projets, soutenant le principe de la construction sur la partie nord du domaine et celui de la protection sur la partie sud.

Si les négociations, et l'accord trouvé entre la Ville et les propriétaires en 1976 et 1977, marquent une première victoire des tenants des usages de protection (20% du périmètre dévolu aux usages de construction contre 80% aux usages de protection et récréatifs), ainsi qu'un règlement à l'amiable des rivalités avec les propriétaires, la situation ne va pas en rester là. En effet, suite au rebondissement que constitue le rachat des derniers 20% de terrains constructibles par la Ville et l'Etat de Vaud, l'on assiste à un net accroissement de la conflictualité au sujet de l'aménagement de cette dernière zone, les tenants de la protection intégrale (majoritaires au Conseil communal) voyant ici une occasion inespérée de réaliser leur objectif en contrecarrant le projet (peu claire) de la Ville. Plus concrètement, les différentes péripéties de cette période sont les suivantes.

Les urbanistes d'Urbaplan, mandatés par le canton pour élaborer les plans des ZPTP des communes de la CIURL dans le cadre de l'exécution de l'AFU, classent dans un premier temps l'ensemble du domaine de l'Hermitage en zone de protection de type Z1. Ce classement implique les mesures d'aménagement suivantes:

« n'accepter aucune nouvelle construction à l'exception des bâtiments de moindre importance en relation avec l'aménagement extérieur d'intérêt public. (...) Utiliser la durée de l'arrêté pour inclure cette zone dans un plan d'extension des zones d'aménagement extérieur recouvrant l'ensemble de la commune ».

Suite à l'opposition formulée par le propriétaire pour tenter de contrer les lourdes restrictions découlant de cette décision de classement, la commission IV, en charge du traitement des oppositions, décide le 24 juin 1974 de déclasser le domaine en Z2 impliquant les mesures d'aménagement suivantes:

« n'accepter aucune nouvelle construction sauf dans le cadre d'un plan d'extension partiel approuvé et qui assure la protection des sites, soit: le maintien intégral de l'arborisation, la limitation des bâtiments de telle sorte qu'ils n'émergent pas en dessus des arbres, l'intégration des volumes construits dans la topographie, la sauvegarde des bâtiments existants qui présentent un intérêt historique ».

Cet allègement des contraintes d'aménagement rendait ainsi moins difficile la constructibilité de certaines des parties (en particulier le Nord) du domaine, l'exigence d'un plan d'extension partiel (ou PQ) étant moins contraignante que celle d'un plan d'extension des zones d'aménagement extérieur<sup>384</sup>, qui revient de fait à repousser toute *décision* concernant l'aménagement du domaine au début des années 1990 au plus tôt.

En acceptant partiellement l'opposition des propriétaires au premier classement AFU, l'Etat de Vaud, en accord en cela avec les vues de la Municipalité, n'entend pas geler la question de l'aménagement de l'Hermitage en le rendant de fait inconstructible durant les 20 prochaines années. Le classement en Z2 correspond en ce sens beaucoup mieux aux conceptions du développement à moyen terme de la Municipalité.

Plutôt que de mettre définitivement le feu aux poudres, la présentation en 1975 du plan-masse du projet des propriétaires a mené à des négociations dont la convention (du 28 décembre 1976) qui en résulte règle l'essentiel des rivalités selon le compromis suivant (cf. pour une localisation de ces zones, la figure 8.19 ci-dessous) :

- Les propriétaires font don de la maison de maître et d'une partie du parc (zone 4) (valeur estimée à CHF 1'500'000.-), ainsi que de la forêt (zone 6).
- Ils cèdent la zone 7 sous réserve d'un droit de retour au cas où la route ne serait pas construite.
- Ils cèdent également les « hors lignes » en bordure de la Rue du Vallon et de l'Avenue Vuillemin.
- Ils vendent à la Ville les zones 3 et 5 pour un prix de CHF 3'900'000.- (=120.-m2).
- Les terrains restant aux mains de la famille Bunion seront exemptés pour une durée de 40 ans d'un éventuel prélèvement de la plus-value.
- La Ville exonère les vendeurs de la part communale de l'impôt sur les gains immobiliers.
- Toutes les servitudes existantes grevant le domaine seront reprises telles quelles.
- La Ville prend en charge les travaux d'aménagement de la maison de maître nécessaires à sa transformation en fondation culturelle et lieu d'exposition, travaux dont les coûts sont évalués à CHF 1'100'000.-.
- L'entrée en jouissance de la donation n'interviendra qu'après la mort de Paul Bunion, son actuel occupant.

---

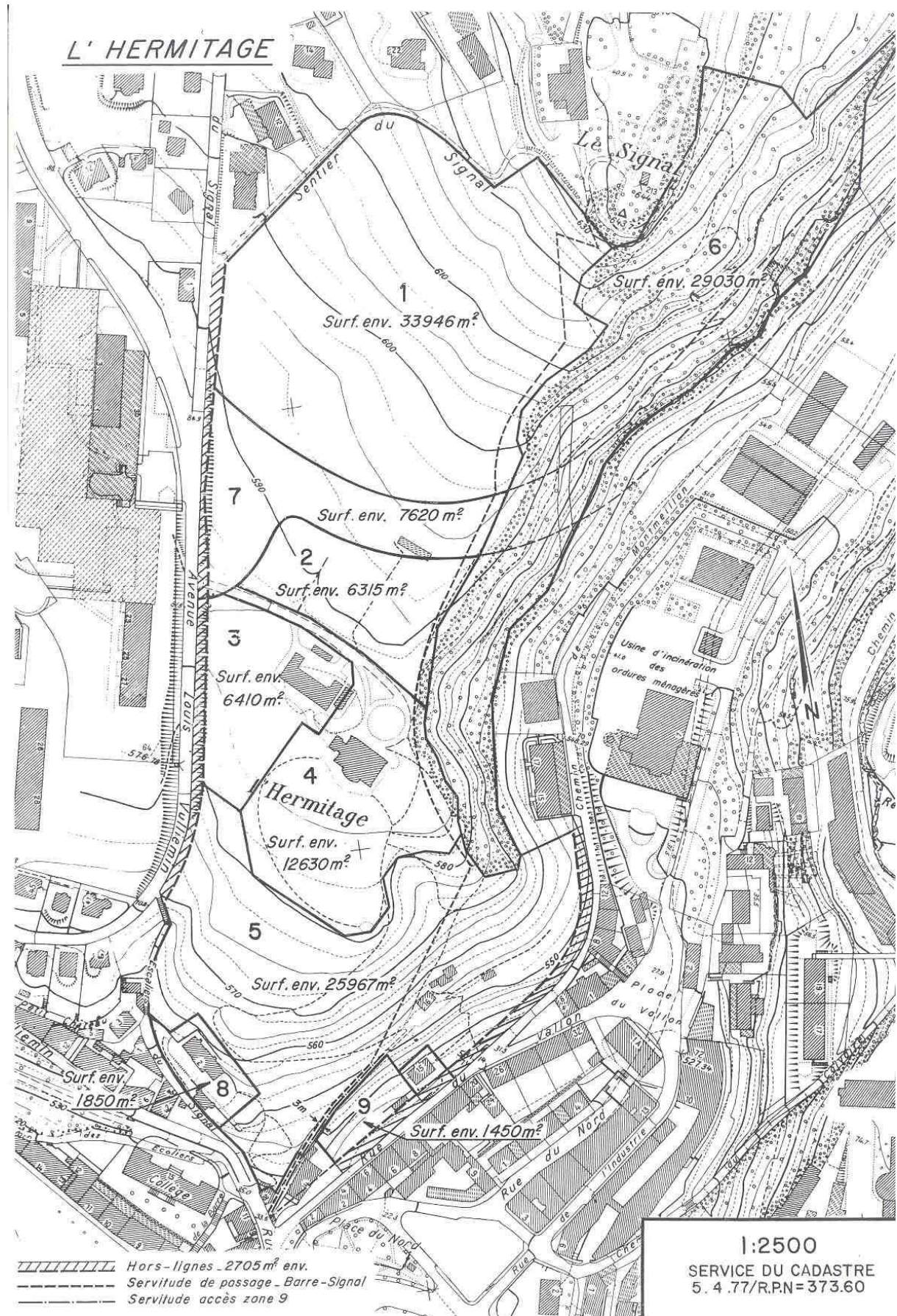
<sup>384</sup> Plan qui prendra, dans les années 1980, la forme d'un plan d'extension des zones foraines qui créa les zones intermédiaires dont le développement est conçu dans un horizon temporel de 10 ans et plus.

- La famille Bunion dote la fondation culturelle d'un capital initial de CHF 100'000.- (+2% du prix de vente net du terrain de chaque parcelle vendue par la famille Bunion dans le périmètre du PQ), la Ville s'engageant à verser à la Fondation une subvention annuelle destinée à couvrir les frais d'organisation et d'animation des activités culturelles.
- La création de la Fondation et la donation de la Famille Bunion à la Ville est soumise à l'adoption du PQ par le Conseil communal et sa ratification par le Conseil d'Etat.

Suite aux oppositions suscitées par la première version du PQ d'avril 1977 soumise au Conseil communal, ce dernier est renégocié comme suit avec les propriétaires:

- Abandon par les propriétaires du droit de retour sur la zone 7 en cas de non construction de la route de ceinture. Cette zone est donc cédée sans condition à la Ville et est affectée en zone de verdure.
- Abandon du projet de construire et don à la Ville de la zone 9 (en bordure de la Rue du Vallon) à condition que celle-ci soit classée en zone de verdure.
- Achat supplémentaire par la Ville pour la somme de 1'100'000.- de la zone 2, soit pour un prix (= 174.-m<sup>2</sup>) intermédiaire entre le prix de la zone constructible et le prix de la zone de verdure.
- Cette version amendée est acceptée à une très large majorité par le conseil communal le 27 septembre 1977.

Figure 8.19 : Les neuf zones d'aménagement du périmètre de l'Hermitage de 1977



Alors que l'on pouvait s'attendre à une extinction des rivalités suite à l'acceptation par toutes les parties du PQ, la rivalité centrale entre construction et protection émerge à nouveau, sous des formes plus conflictuelles suite à l'acquisition par la main publique de la dernière parcelle constructible (zone 1) en 1979. En effet, aussi longtemps que la Municipalité négociait avec les propriétaires privés, le Conseil communal a de manière générale suivi celle-ci. A partir du moment où la Ville devient les titres de propriété et devient la promotrice d'un projet de construction, le soutien de la majorité du Conseil communal s'effrite et des conflits importants émergent, qui se régleront devant le peuple (référendum contre le projet de construction du collège) ou devant le Conseil communal (motions demandant le classement selon LPNMS). Les deux tableaux qui suivent (tableaux 8.9 et 8.10) présentent de manière synthétique l'ensemble des enjeux et des décisions concernant (1) l'affectation des terrains de l'Hermitage et (2) les jeux fonciers (vente, achat, don) entre la Ville et les propriétaires entre 1975 et 1985. Ils permettent notamment de montrer :

- L'importance du processus de réduction progressive de la zone constructible au profit de la zone de verdure et du parc public (passage de 54% à 19% de zone constructible et de 37.5% à 79% de zone de verdure).
- L'importance du processus des échanges fonciers ayant mené à cette redéfinition des usages du sol au sein de ce périmètre. On perçoit ainsi bien les liens étroits existant entre les procédures d'achats et les donations. Dans le cas de ces échanges fonciers, il est clair que « donner permet de vendre ». Cela permet également de montrer le changement de politique de la Ville qui, bien qu'en s'en défendant tout au long des années 1970, se retrouve au total en possession de la totalité du domaine (à l'exception de la demi-parcelle aux mains du canton. Et ceci pour la somme totale de 12 Mio. de CHF !
- Le transfert des titres de propriété sur l'ensemble de la surface encore constructible d'un acteur privé à des acteurs publics, transforme ces derniers de « régulateurs » extérieurs en propriétaires fonciers et en promoteurs.
- L'importance fondamentale du dernier achat de 1979 pour la suite de l'histoire de l'aménagement du domaine et l' « erreur stratégique » qu'a représenté pour la Ville, l'achat en copropriété de la dernière zone constructible, alors que le projet d'affectation n'était, au contraire de celui du canton, pas encore mûre.

**Tableau 8.9 : Récapitulatif des différentes zones d'affectation découpées au sein du domaine de l'Hermitage (évolution de l'affectation et de la propriété foncière) 1975-1985**

Zones/taille en m2	premier plan-masse de 1975	Première version du PQ discutée au conseil communal le 19 avril 1977		deuxième version (amendée) de PQ accepté le 27 septembre 1977		Situation en 1985
		affectations	propriété	affectations	propriété	
Zone 1 33'946m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation.</i>	Zone constructible et de verdure sur laquelle il est projeté de construire 7 bâtiments de 3 à 5 étages permettant de loger environ 750 personnes. 9'000m2 de verdure (forêt inconstructible) 24'946m2 de zone constructible	Propriété de la famille Bunion grevée d'une servitude de passage pour le cheminement piétonnier public.	Sans changement	Sans changement	Rachat par l'Etat de Vaud et la Commune de Lausanne à fin 1979. Réduction de 1/3 de la zone constructible à l'est. Zone divisée en deux parties. Modification de l'affectation initiale et passage à une affectation de bâtiments publics. Construction du Tribunal cantonal dans partir supérieure. Rejet en votation populaire (référendum) du projet de la Ville de construire un établissement scolaire et un centre PC. Actuellement, motions pendantes au Conseil communale demandant classement de l'intégralité du site selon LPNMS.
Zone 2 6315m2		Enclave constructible prévue pour l'implantation d'un bâtiment administratif (siège de société ou hôtel). 1'500m2 de zone de verdure (forêt) et 4'815m2 de zone constructible	Propriété de la famille Bunion grevée d'une servitude de passage pour le cheminement piétonnier public.	Suite aux oppositions, abandon du projet de bâtiment administratif.	Accord avec les propriétaires en vue d'une acquisition par la ville à un prix modeste.	Parc public propriété de la Ville.



Zones/taille en m2	premier plan-masse de 1975	Première version du PQ discutée au conseil communal le 19 avril 1977		deuxième version (amendée) de PQ accepté le 27 septembre 1977		Situation en 1985
		affectations	propriété	affectations	propriété	
Zone 3 6'410m2	Zone de verdure située dans la partie ouest du parc destinée essentiellement à l'aménagement du parc public. Proposition de don d'une partie à la Ville	zone de verdure située dans la partie ouest du parc destinée essentiellement à l'aménagement du parc public, mais susceptible de recevoir de petites constructions d'intérêt public	Acquisition par la Ville	sans changement	sans changement, propriété de la Ville	Propriété de la Ville, discussions autour de la rénovation du bâtiment des écuries.
Zone 4 12'630m2	Zone de la maison de maître et des terrains attenants. Proposition de don à la Ville.	Zone de la maison de maître et des terrains attenants. Zone réservée à l'aménagement d'un parc public	Don des propriétaires à la ville.	Sans changement	Sans changement, propriété de la Ville.	Transformation de la maison de maître en musée accueillant des expositions de peinture. Gestion des collections et organisation des expositions par la Fondation de l'Hermitage (fondation de droit privé).
Zone 5 25'967m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation malgré son inscription dans l'inventaire cantonal (LPNMS).</i>	Zone de verdure constituant la partie principale du futur parc public.	Acquisition par la Ville	Sans changement	Sans changement, propriété de la Ville.	Parc public dont on projette le classement selon l'inventaire cantonal de la LPNMS.

Zones/taille en m2	premier plan-masse de 1975	Première version du PQ discutée au conseil communal le 19 avril 1977		deuxième version (amendée) de PQ accepté le 27 septembre 1977		Situation en 1985
		affectations	propriété	affectations	propriété	
Zone 6 29'030m2	Zone de forêt (inconstructible) maintenue en zone de verdure. Don d'une partie à la Ville pour la réalisation d'un parc public.	Zone de forêt maintenue en zone de verdure.	Don du propriétaire à la ville de l'intégralité de la zone.	Sans changement	Sans changement, propriété de la Ville	Parc public propriété de la Ville.
Zone 7 7620m2	Zone réservée pour le passage d'une route (appartenant à la « moyenne ceinture ») reliant Bellevaux à la Sallaz.	Sans changement	Convention selon laquelle le terrain nécessaire à la construction de la route est <i>cédé</i> par les propriétaires à la commune, sous condition d'un droit de retour en cas de non construction de la route dans un délai de 40 ans après l'adoption du PQ. Les terrains restent, hormis la route, inconstructibles.	Projet de construction d'une route de « moyenne ceinture » est rapidement considéré comme « presque totalement abandonné ».	Propriétaires cèdent simplement le terrain à la Ville, en renonçant à leur droit de retour.	Parc public propriété de la Ville.
Zone 8 1'850m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation.</i>	Zone constructible. Projet de destruction de la maison du XVIIIè et remplacement par un bâtiment de logement de 5 étages.	Propriété de la famille Bunion.	Projet de transformation en résidence.	Vente de la zone à un entrepreneur privé indépendant de la famille Bunion.	Transformation en petit locatif
Zone 9 1'450m2		Zone constructible. Projet de construction de 2 grands bâtiments de logements de 2 à 3 étages, d'une longueur de 30 à 40m. chacun.	Propriété de la famille Bunion	Transformation en zone verte inconstructible	Don des propriétaires à la Ville	Sans changement

Les zones 3, 4, 5, 8, 9 sont classées par le Conseil d'Etat le 16 août 1972 dans l'Inventaire cantonal des monuments naturels et des sites.

**Tableau 8.10: Récapitulatif du projet d'affectation et de transfert des titres de propriété dans le cadre du plan de quartier du 19 avril 1977**

Terrains	premier plan-masse de 1975	%	Première version du PQ discutée au conseil communal le 19 avril 1977	%	deuxième version (amendée) de PQ accepté le 27 septembre 1977	%	situation en 1985 (après achat par Ville et canton de la zone 1 et construction du Tribunal)	%
zones <b>constructibles</b>	69'528m <sup>2</sup> (zones 1, 2, 5, 8, 9)	<b>54.3%</b>	43'561m <sup>2</sup> (zones 1, 2, 8, 9)	34%	33'946m <sup>2</sup> (zone 1)	26.9%	réduction de 1/3 de la zone constructible (- 10'183m <sup>2</sup> ) sur son flanc est = 23'763m <sup>2</sup>	18.9 %
zones de <b>verdures</b> , y compris, maison, parc et forêt	48'070m <sup>2</sup> (zones 3, 4, 6)	37.6%	74'037m <sup>2</sup> (zones 3, 4, 5, 6)	57,8%	89'422m <sup>2</sup> (zones 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9)	71%	99'605m <sup>2</sup>	<b>79%</b>
Hors-ligne ou divers (initialement route moyenne ceinture)	10'325m <sup>2</sup> (zone 7 + hors lignes = 2705m <sup>2</sup> )	8.1%	10'750m <sup>2</sup> (zone 7 + hors lignes)	8,3%	2'705m <sup>2</sup> (hors-lignes)	2.1%	2'705m <sup>2</sup> (hors-lignes)	2.1%
Surface totale de la campagne	127'923m <sup>2</sup>	100%	127'923m <sup>2</sup>	100%	126'073m <sup>2</sup> (zone 8 vendue séparément)	100%	126'073m <sup>2</sup>	<b>100 %</b>
Surface acquise par la <b>Ville (et le canton)</b> (dont % surfaces constructibles totales)	0m <sup>2</sup>	0% (0%)	32'377m <sup>2</sup> (zones 3 & 5) pour un prix de CHF 3'900'000.- (=120.-m <sup>2</sup> )	25,3% (0%)	38'692m <sup>2</sup> (zones 2, 3 & 5) pour un prix de 1'100'000.- (soit un total de CHF 5'000'000.- =129.-m <sup>2</sup> ) (0%)	30.7%	72'638m <sup>2</sup> (zones 1 (en copropriété avec le canton), 2, 3 & 5) pour un prix de CHF 7'000'000 (soit un total de CHF de 12'000'000.-=165.-m <sup>2</sup> )	<b>57,6 % (100 %)</b>
Surface donnée ou cédée gratuitement à la <b>Ville</b> (dont % surfaces constructibles totales)	48'070m <sup>2</sup> (zones 3, 4, 6)	37.6% (0%)	51'985m <sup>2</sup> (zones 4, 6 & 7 + hors lignes) valeur estimée de la zone 4 = CHF 1'500'000.-	40,6% (0%)	53'435m <sup>2</sup> (zones 4, 6, 7, 9 + hors lignes)	42.4% (0%)	53'435m <sup>2</sup> (zones 4, 6, 7, 9 + hors lignes)	42,4 % (0%)
Surface restant aux <b>propriétaires</b> (dont % surfaces constructibles totales)	79'853m <sup>2</sup> (zones 1, 2, 5, 7, 8, 9 + hors-lignes)	<b>62.4% (87%)</b>	43'561m <sup>2</sup> (zones 1, 2, 8, 9)	34,1% (100%)	33'946m <sup>2</sup> (zone 1)	26,9% (100%)	0m <sup>2</sup>	0% (0%)

Source: Préavis n°175, Bulletin du Conseil communal de Lausanne, n°5, séance du 19 avril 1977; P.405, séance du 27 septembre 1977; Vallotton 2001:120-126

Un des éléments importants permettant de comprendre le comportement des propriétaires du domaine consiste dans le fait que la famille Bunion - famille de banquiers -, si elle réalise des opérations foncières, n'a en réalité jamais été une famille d'entrepreneurs immobiliers, les circonstances de la réalisation du quartier de la Rouvraie en étant la preuve. A la fin des années 1960, en pleine période de haute conjoncture, il est fort probable que l'un des objectifs principaux de Paul Bunion consiste dans la réalisation d'une bonne opération financière au travers de la valorisation de la dernière partie du domaine. Cependant, certains éléments semblent indiquer que les conditions, notamment architecturales et esthétiques, d'urbanisation de sa campagne ne lui sont pas indifférentes. Il est ainsi fort probable que, tant qu'à vendre son domaine, il préférerait probablement le vendre à la Ville plutôt qu'à une société immobilière. C'est en vue de convaincre la Ville de l'intérêt réciproque d'un tel arrangement qu'il commence à mûrir sa proposition de donation et probablement déjà de Fondation à but culturel. De son côté, la Municipalité est précisément en train d'acquiescer la conviction de la nécessité de repenser en profondeur la question de l'aménagement de cet espace vert situé en zone périphérique constructible. Ne jouissant à cette époque que de peu de moyens juridiques et financiers pour empêcher l'urbanisation complète de cette zone, elle essaye de gagner du temps en essayant de convaincre le propriétaire de la nécessité de différer l'élaboration d'un projet de construction. Ayant déjà été contactée une fois pour discuter, sans succès, de l'achat du domaine, elle craint que le propriétaire ne le vende aux mêmes sociétés qui ont déjà réalisé le quartier de la Rouvraie. Plusieurs mesures d'aménagement du territoire et de mise sous protection prises au début des années 1970 aidèrent la Ville dans sa stratégie.

La situation actuelle de l'aménagement de l'Hermitage est donc le résultat de tout une série d'événements convergents que sont: (1) la mise à l'Inventaire de la partie sud du domaine, (2) la mise sous protection provisoire par l'AFU, (3) les orientations développées dans le plan directeur de la région lausannoise, (4) l'intelligence et la sensibilité des propriétaires à l'égard de la question de l'aménagement et de la protection du patrimoine urbain que représente leur domaine, (5) la stratégie de négociation de la Municipalité, qui a permis de faire le lien entre les propriétaires et le Conseil communal, (6) la création d'une Fondation de droit privé à vocation culturelle, tous ces éléments contribuant à la conclusion des différents accords successifs entre la Ville et les propriétaires.

L'épisode de l'AFU ne crée pas en soi l'envie ou la nécessité de protection, mais apporte de l'eau au moulin des tenants de la protection, respectivement de la réduction significative de la constructibilité des terrains de la campagne (position de la Commune). L'influence de l'AFU est cependant déterminante sur un point, qui est celui de soumettre la constructibilité de la campagne, non seulement à des exigences en matière de protection du site, mais également et surtout à l'obligation d'élaborer un PQ, c'est-à-dire à soumettre la constructibilité de cette zone à un vote du Conseil communal, ce qui revient en définitive à *affirmer le caractère public et politique de tout projet d'aménagement de la campagne*.

Pour le reste, ce sous-cas est d'abord l'histoire d'une négociation réussie entre un gros propriétaire foncier et la Municipalité d'une grande ville. Si les négociations entre la Ville et les propriétaires ont été longues et parfois compliquées, elles n'ont cependant jamais dégénéré en conflit. Cette situation s'explique probablement par les caractéristiques et les ressources des acteurs en présence.

La famille propriétaire dans les années 1970 ne ressemble de loin plus à la grande famille lausannoise du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle s'est fragmentée, hétérogénéisée, internationalisée et finalement dispersée géographiquement, de telle sorte que M. Paul Bunion, au soir de sa vie, a

compris que personne ne reprendra la lourde charge de l'entretien du domaine<sup>385</sup>. Il souhaite dès lors régler dignement le sort de sa campagne et choisit de donner à sa maison une fonction publique et culturelle. Ayant déjà fait l'expérience de la difficulté d'impliquer la Ville, qui manque de ressources financières, dans l'achat d'une partie du domaine, il choisit la stratégie de la donation qui met celle-ci dans l'impossibilité de refuser de s'engager, ce d'autant plus que l'aménagement de ce domaine constitue l'un des enjeux majeurs du développement urbain au sein du périmètre communal.

La Ville, outre le fait qu'elle ne dispose pas des moyens financiers pour acheter l'ensemble de la propriété, a des réticences concernant les implications pour son service des parcs et jardins de l'accroissement des surfaces à entretenir. De plus, elle est sensible au changement de la conjoncture et à la baisse probable du prix des terrains à bâtir du fait que l'on hésite de plus en plus à construire des locatifs en raison de la stagnation démographique. Par ailleurs, l'argument des autorités communales pour refuser l'achat de l'intégralité du domaine consiste à relever que, au travers de la convention de 1976, ce sont 72% du domaine qui sont maintenant en zone de verdure et ceci en contrepartie d'une implication de la ville dans l'acquisition de seulement 25% de la surface. De plus, le PQ qui en résulte garantit la réalisation d'un parc public de taille comparable aux autres parcs de la ville à proximité du centre-ville et de quartiers densément peuplés (Borde, Bellevaux, Rouvraie/Pavement). Il permet la construction de logement et de locaux administratifs et commerciaux complétant les constructions des quartiers voisins de la Rouvraie, du Pavement et du Signal. L'augmentation de la population résidente et l'implantation de places de travail contribueront à la diversification des fonctions de cette partie de la ville et à la lutte contre l'émigration de la population urbaine.

Paradoxalement, les rapports de confiance qui ont caractérisé les relations entre la Municipalité et les propriétaires, n'ont pas existé de la même manière entre la Municipalité et le Conseil communal. En effet, ces rapports sont devenus de plus en plus conflictuels au fur et à mesure de l'avancement du processus d'aménagement et se sont même franchement dégradés à partir du moment où la Ville acquiert la dernière zone constructible et que le canton y implante son Tribunal cantonal. La montée en puissance du GPE au Conseil communal à cette époque n'a évidemment pas contribué à la pacification de la situation.

L'évolution de la situation durant les années 1980 et surtout 1990, semble confirmer que la Ville est la grande perdante de la dernière opération foncière (achat de la moitié de la zone 1 pour 3,5 Mio de CHF) dans la mesure où, contrairement au canton, elle n'a pas réussi jusqu'ici à réaliser son projet, ayant trop tardé à l'élaborer. On voit ici en passant l'importance du timing dans les opérations foncières et immobilières, l'art majeur consistant à saisir les « fenêtres d'opportunités ».

Il semble donc au total que la Ville se soit faite piéger dans sa stratégie foncière par l'activation par les opposants des instruments du Policy Design à travers la demande de classement selon la LPNMS. Mais les opposants ont également tenté, cependant sans succès, le passage par la voie des droits de propriété, lorsqu'ils cherchaient, en contrepartie de la construction du collège, à obtenir une servitude de non construction en faveur du MDL sur l'ensemble de la partie non constructible du domaine. Craignant la puissance des droits de propriété, la Ville, avait prudemment refusé cet arrangement.

#### 8.4.6.2 Sous-cas 2 : Lutry

La commune de Lutry connaît un véritable « boom » démographique durant la décennie des années 1960 (+ 43,5%) impliquant un profond bouleversement de la composition sociale de sa

---

<sup>385</sup> Dès les années 1970, à partir du moment où commence à se poser sérieusement la question du devenir du domaine et de la maison de maître, le domaine est géré en « copropriété », rassemblant le « patriarche » Paul Bunion et ses 8 héritiers.

population. La part des agriculteurs et des viticulteurs, c'est-à-dire également des membres de la Bourgeoisie, diminue fortement. La part de la population (aussi bien des ouvriers que des cadres ou des professions libérales) exerçant une activité professionnelle en dehors de la commune augmente, en même temps que la pendularité, cette dernière étant orientée essentiellement en direction de Lausanne. Il convient de noter que les nouveaux arrivants de cette période sont socialement et « ethniquement » hétérogènes. Outre une population d'ouvriers et d'employés, on observe l'installation de nombreux retraités, ces derniers étant le plus souvent aisés.

Il existe certainement une tendance à la différenciation spatiale de la localisation de ces différents groupes sociaux sur le territoire communal. Les viticulteurs et les agriculteurs vivent essentiellement dans le Bourg de Lutry, ainsi que dans les hameaux de Savuit et du Châtelard. Les ouvriers et les employés vivent quant à eux soit dans le Bourg de Lutry et à sa périphérie proche, soit dans la région de la Conversion, à proximité de la gare. Les cadres supérieurs et les professions libérales, de même que souvent les retraités, occupent les villas (individuelles ou contiguës), ainsi que les locatifs de standings dispersés essentiellement dans la partie occidentale du vignoble.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que 75% des ménages de la commune sont sans enfant, la majorité de ceux-ci se trouvant cependant dans les familles d'ouvriers (le plus souvent étrangers). 31% des ménages vivent en villa, mais seulement 1/3 de ceux-ci sont propriétaires de leur logement, les 2/3 restant étant locataires, ceci notamment en raison de l'augmentation importante des prix de l'immobilier durant cette même période<sup>386</sup>.

Au total, la période 1960 - 1980 correspond donc très clairement à la transformation du village de vigneron, commerçants et artisans en un quartier résidentiel plutôt aisé du « grand Lausanne ». A ce titre, l'un des challenges du développement de la commune au début des années 1970 consiste à répondre en terme d'équipements à une double demande, formulée notamment par une population de nouveaux arrivants relativement hétérogène, mêlant retraités aisés et ouvriers majoritairement d'origine étrangère<sup>387</sup>.

Outre ce processus historique de transformation de la nature et de la fonction de Lutry au sein de l'agglomération lausannoise, l'autre phénomène influant de manière prépondérante sur les questions d'aménagement de la Commune est celui de *l'économie viticole*. En effet, de l'état de santé économique des vigneron dépend leur propension à défendre les surfaces de vignes contre la construction<sup>388</sup>. De ce point de vue, force est de constater que, si la situation des vigneron de Lutry n'est de loin pas catastrophique, elle n'est pas non plus très favorable, en comparaison intercommunale (à l'échelle de la région de Lavaux), à la poursuite de la viticulture (Jaques 1970 ; Ruffy 1970). En effet, malgré un rendement agricole brut à l'hectare élevé, l'usage viticole du sol est de plus en plus fortement concurrencé par les usages en terme

---

<sup>386</sup> Ainsi, à partir du début des années 1960, les nouveaux arrivants sont essentiellement des locataires.

<sup>387</sup> Dans son étude financière, l'économiste (Kunz 1967) relève que la commune se caractérise par sa bonne santé financière, qui va même en s'améliorant, le seul problème étant constitué par la charge que représente le paiement des intérêts de sa dette, dont il conseille le remboursement aussi rapide que possible. Il relève cependant que ce remboursement devra très probablement se faire parallèlement à des investissements infrastructurels importants dans la mesure où la commune est restée jusqu'en 1968 - et ceci, malgré un accroissement déjà considérable de la taille de la population, supérieur à la moyenne des communes suisses - très modeste en matière d'investissement dans les équipements collectifs. Elle devra donc en conséquence réaliser un certain nombre d'investissements substantiels dans un avenir très proche : équipements scolaires, installations sportives, aménagement de plages sur la rive, goudronnage de certains chemins, etc. Il est important pour la commune que le développement de ces investissements se fasse en évitant de contracter de nouvelles dettes.

<sup>388</sup> Le choix de la destinée des surfaces de vignes (viticulture versus construction) se trouve majoritairement dans les mains des vigneron, dans la mesure où ceux-ci sont le plus souvent propriétaires des vignes qu'ils exploitent (70% du vignoble exploité l'est en propriété, seulement 30% l'étant en affermage).

de constructions. Cette situation se vérifie d'autant plus dans le vignoble de Lutry, que celui-ci se trouve dans une situation un peu « paradoxale » de ce point de vue :

« La situation des exploitants des communes occidentales est paradoxale dans ce sens que leurs exploitants ressentent une forte augmentation du prix des terres à cause de la proximité des zones d'habitat alors que la valeur de rendement des terres est plus basse que dans les communes plus orientales. » (Jaques 1970 :29)

Ainsi, la proximité de Lausanne provoque, à Lutry plus que partout ailleurs dans le Lavaux, un phénomène de *dissociation* entre le prix du terrain viticole et sa valeur de rendement<sup>389</sup>. On comprend mieux, dans ces conditions, la baisse d'intérêt de certains vigneron pour le maintien de leur exploitation. Pour peu que ces derniers n'aient pas de successeurs ou aient quelques soucis concernant le financement de leur retraite, la solution consistant à vendre, lorsqu'ils en ont l'occasion, leurs terrains de vignes au prix fort représente véritablement une bonne affaire. Ce phénomène de « grignotage » de la vigne se trouve par ailleurs amplifié par le fait qu'il contient en lui-même un mécanisme d'« auto-alimentation », résultant du fait que la construction dispersée de bâtiments (maisons, villas) dans les vignes rend l'exploitation de celles-ci de plus en plus compliquée et pénible pour les viticulteurs restants (éparpillement des parcelles et difficulté d'effectuer des remaniements, accaparement des meilleurs terrains viticoles par les constructions, détournement des équipements, plaintes des voisins au sujet du bruit, etc.). L'on assiste ainsi, durant cette période, à la disparition d'un nombre important d'exploitations, avant tout familiales.

Si les phénomènes décrits ici concernent, durant les années 1960, essentiellement la rive droite (ouest) de la Lutrive<sup>390</sup>, ils commencent très sérieusement de menacer les vignes de la rive gauche situées dans la région de Savuit. Classées en zone sans affectation spéciale, quant ce n'est pas carrément en zone constructible (de faible ou de moyenne densité), souvent déjà partiellement équipées<sup>391</sup>, ces vignes sont à la merci des investisseurs (agences immobilières ou particuliers) et des spéculateurs qui, au moyen d'achats massifs et de remaniements parcellaires, sont susceptibles de transformer relativement facilement ces portions de vignoble en zones constructibles de plus de 4'500m<sup>2</sup>.

Cette menace est d'autant plus sérieuse que, en comparaison intercommunale, Lutry se caractérise déjà par la très forte dispersion des constructions au sein de son territoire communal<sup>392</sup> et ceci, même si l'on observe un phénomène de concentration dans la partie sud-ouest de la commune<sup>393</sup>. Ainsi les zones construites occupent, en 1968, une surface importante du territoire communal - plus importante que les surfaces de vignoble - se montant à environ 23,5%

---

<sup>389</sup> A titre indicatif, les chiffres de 1969 donnés par Michel Jaques dans son étude (Jaques 1970 :43) sont les suivants : le prix du m<sup>2</sup> de vigne en zone non constructible oscille entre CHF 5.- et 20.-, alors que le m<sup>2</sup> de vigne en zone constructible oscille entre CHF 20.- et 100.-.

<sup>390</sup> Ce constat s'explique facilement par la proximité de Lausanne et la logique d'extension de l'agglomération allant d'ouest en est d'une part, et par la topographie plus favorable de la rive droite (présence de pentes plus douces) dans la partie occidentale du territoire communal que dans la partie orientale.

<sup>391</sup> « Les ouvrages servant à l'évacuation des eaux de surface ont été convertis en collecteurs d'eaux usées et les conduites d'eau servant à l'alimentation des maisons foraines ou quelques fois à celle des réseaux d'eau de sulfatage ont permis les raccordements indispensables ». (Moser, Pini, Pittet, 1968 :10)

<sup>392</sup> La densité moyenne d'habitants dans les zones *déjà urbanisées* du territoire communal est de 50 hab./ha. pour Pully (surface construite considérée : 317 ha), de 45 hab./ha. pour Paudex (surface construite considérée : 23 ha.) et de seulement 8 hab./ha. (surface construite considérée : 439 ha.) (Moser, Pini, Pittet, 1968 :8).

<sup>393</sup> 3/4 de la population vit dans les 4 secteurs ouest et sud-ouest (bourg de Lutry, périphérie immédiate du bourg, Collonges et la Conversion). Ailleurs, la densité reste très faible, ce qui n'empêche pas, comme on vient de le voir, l'existence d'un phénomène de dispersion.

du territoire communal<sup>394</sup>. L'expertise économique menée à la fin des années 1960 montre bien, à l'aide de l'analyse des raisons du faible bénéfice dégagé par les services de fourniture d'eau et d'électricité, l'importance des coûts de construction et d'entretien des équipements des zones construites suite à la grande dispersion des constructions sur tout le territoire communal (Kunz 1967 :47). Il est intéressant de noter que la dispersion des constructions dans les vignes n'est pas seulement le résultat de la construction de villas individuelles, mais également, pour une part non négligeable, de locatifs ou de groupes d'habitations contiguës<sup>395</sup>. C'est ainsi que, les rivalités principales au sein du territoire communal opposent donc la construction d'habitations individuelles ou contiguës au maintien du vignoble. Compte tenu des prix élevés des terrains et de la topographie, il existe en effet peu d'opportunité pour un développement industriel et commercial. Il existe cependant un certain nombre d'autres enjeux d'aménagement importants renvoyant à la création d'infrastructures publiques telles que la construction de terrains de sport et de loisirs, d'une piscine publique et d'une plage, d'un port de plaisance, de parcs publics et de zones de verdure ou encore d'un nouveau bâtiment scolaire.

Malgré - mais probablement également *en raison de* - l'ensemble de ces pressions, le projet de plan d'extension de février 1968 est encore à cette époque dominé par la préoccupation du développement urbain de la commune. Son objectif principal reste l'organisation spatiale de l'accueil d'un grand nombre de nouveaux habitants dans un proche avenir. A titre d'illustration, ce plan calcule le nombre théorique maximum d'habitants que le territoire communal est capable d'accueillir et planifie la distribution spatiale de quotas par quartiers. Tout ceci, sur la base d'un maximum théorique évalué à 25'000 *habitants*, alors que la commune en compte à cette époque un peu plus de 4'500 !

Rien d'étonnant donc à ce que les zones constructibles dans la commune soient encore largement surdimensionnées. A la fin des années 1960, la commune comprend quelques 250 ha. de terrains équipés, alors que les besoins évalués pour les 10 ans à venir sont de 50 ha. Le problème principal auquel celle-ci doit faire face n'est donc pas celui de la création ou de l'équipement de nouvelles zones constructibles, mais bien plutôt celui de la manière de conduire le développement au sein de ces nombreuses et vastes zones déjà convenablement équipées.

Sur la base de la comparaison entre les deux plans d'extension de 1959 et de 1972, ainsi qu'au travers de la reconstitution des différentes étapes d'élaboration et donc versions du projet de plan de 1972<sup>396</sup>, il a été possible de repérer dix zones de rivalité distinctes concernant l'aménagement du territoire communal (cf. figure 8.20 ci-dessous)<sup>397</sup>.

---

<sup>394</sup> Forêts = 150 ha. ; vignes = 150 ha. ; près-champs = 300 ha. ; zones construites = 200 ha. ; places, routes, surfaces publiques = 50 ha. Surface totale de la commune = 850 ha. (Moser, Pini, Pittet, 1968 : 9)

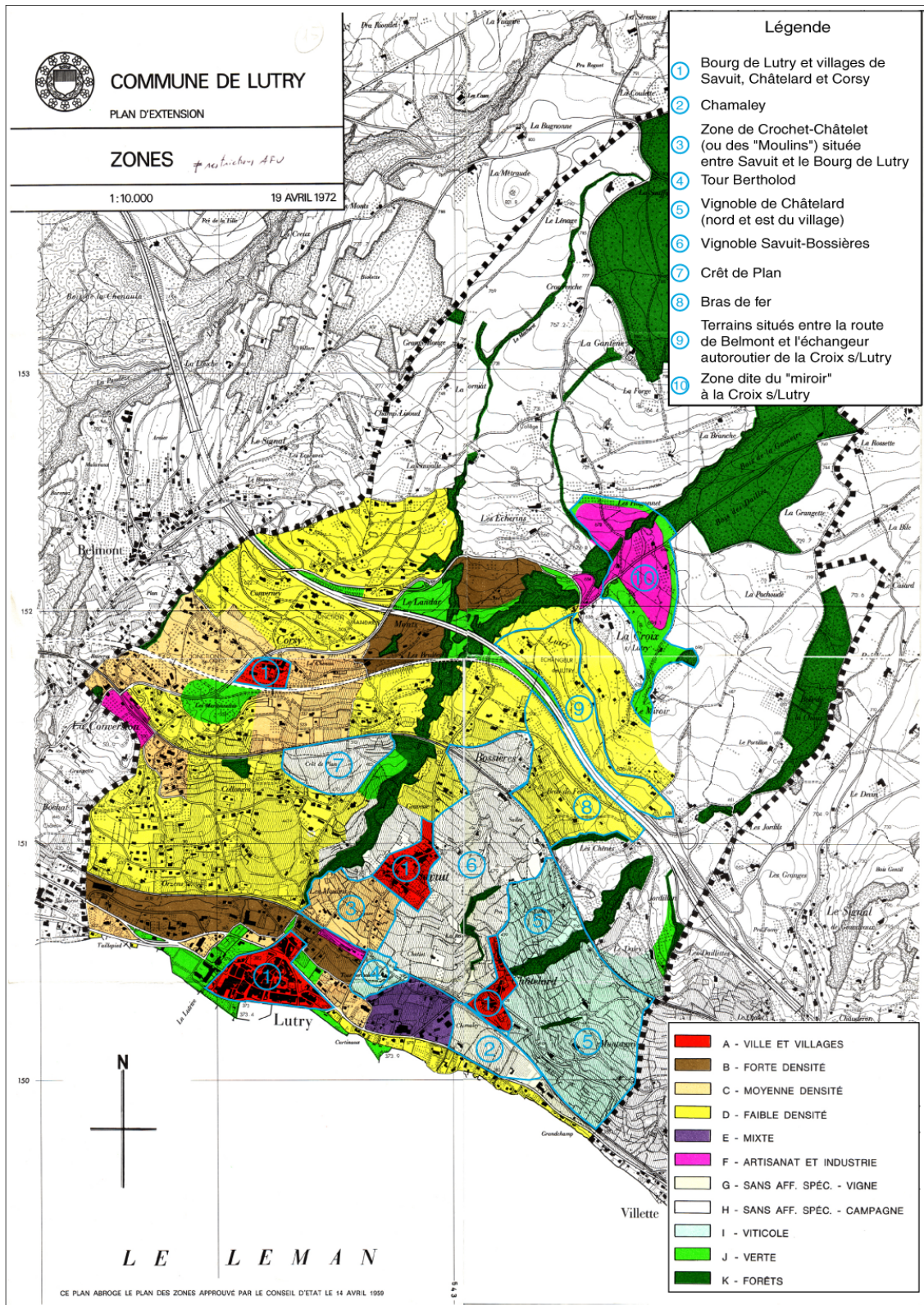
<sup>395</sup> Si l'« âge d'or » des villas est clairement la période 1946-1965, la décennie des années 1960 voit la construction des locatifs dépasser, en nombre de logement en tous les cas, les villas, et ceci plus particulièrement à partir de 1965.

<sup>396</sup> Cette reconstitution s'est faite à l'aide du dossier préparatoire du premier projet (Moser, Pini, Pittet, 1968), ainsi qu'à l'aide des différents préavis municipaux mis en délibération au Conseil Communal (cf. section « autres sources » à la fin de ce texte).

<sup>397</sup> Preuve de la pertinence de cette sélection et de la continuité des enjeux d'aménagement dans la commune, l'on retrouve ces mêmes rivalités tout au long de la période allant de la fin des années 1960 au milieu des années 1980.



Figure 8.20 : Le plan des zones de la Commune de Lutry et les 10 zones de rivalités



Le tableau 8.11 qui suit fait une présentation succincte de ces rivalités pour la période 1959 - 1972.

**Tableau 8.11 : Synthèse des principales zones de rivalités dans le cadre du processus d'adoption du nouveau plan d'extension communal entre 1968 et 1972**

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zones 1959	1 <sup>ère</sup> version du projet (état novembre 1969, confirmé par référendum populaire janvier 1970)	Décision du Conseil d'Etat juillet 1970 (approbation partielle)	2 <sup>ème</sup> version (définitive) du plan après modifications avril 1972
1) Terrains limitrophes au bourg de Lutry et les villages de Savuit, Châtelard, Corsy	<b>Zone du bourg</b> de Lutry (constructible)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutry : Classement en <b>zone de ville et villages</b> des terrains entourant le bourg</li> <li>• Savuit : <b>idem</b></li> <li>• Châtelard : classement en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b> (ouest) et en zone viticole (est)</li> <li>• Corsy : classement en <b>zone constructible de moyenne densité</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutry : demande de classement en zone verte (constructibilité limitée et soumise à un plan de quartier)</li> <li>• Savuit : demande d'extension de la zone village</li> <li>• Châtelard : idem</li> <li>• Corsy : idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutry : classement en <b>zone verte</b></li> <li>• Savuit : classement en <b>zone village</b></li> <li>• Châtelard : <b>idem</b></li> <li>• Corsy : <b>idem</b></li> </ul>
2) Chamaley	<b>Zone périphérique</b> (constructible)	Classement en <b>zone mixte</b> de l'intégralité de la surface	Demande de réduction de la zone mixte considérée comme surdimensionnée	Division de la zone en deux parties : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouest : maintien en <b>zone mixte</b></li> <li>• Est : classement en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b></li> </ul>
3) Zone de Crochet-Châtelet (ou des « Moulins ») située entre Savuit et le bourg de Lutry	<b>Zone périphérique</b> (constructible)	Classement en <b>zone constructible de moyenne densité</b>	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en <b>zone constructible de moyenne densité</b>
4) Tour Bertholod	<b>Zone rurale</b> (plus faiblement constructible)	Classement en <b>zone viticole</b> (inconstructible)	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en <b>zone viticole</b> (inconstructible)
5) Vignoble de Châtelard (nord et est du village)	<b>Zone rurale</b> (plus faiblement constructible)	Classement en <b>zone viticole</b> (inconstructible)	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en <b>zone viticole</b> (inconstructible)

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zones 1959	1ère version du projet	Décision du Conseil d'Etat juillet 1970	2ème version (définitive) du plan avril 1972
6) Vignoble Savuit -cadres	<b>Zone rurale</b> (plus faiblement constructible) Projets de constructions dans la zone de Crêt Bernard, conflits autour de l'octroi des permis de construire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crêt Bernard : classement en <b>zone verte</b></li> <li>• Partie centrale du vignoble : classement en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b></li> <li>• Partie du vignoble au nord de Savuit : classement en <b>zone constructible de faible densité</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crêt Bernard : demande de classement en zone sans affectation spéciale - vigne</li> <li>• Partie du vignoble au nord de Savuit : demande de déclassement de la zone constructible en zone sans affectation spéciale - vigne</li> </ul>	Classement de l'ensemble du périmètre du vignoble en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b>
7) Crêt de Plan	<b>Zone rurale</b> (plus faiblement constructible)	Classement en <b>zone constructible de moyenne densité</b>	Demande de déclassement de la zone constructible en zone sans affectation spéciale - vigne	Classement en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b>
8) Bras de fer	<b>Zone périphérique</b> (constructible)	Classement en <b>zone constructible de moyenne densité</b>	Demande une réduction de la densité de construction	Classement en <b>zone constructible de faible densité</b>
9) Terrains situés entre la route de droit et l'échangeur autoroutier de la Croix s/ Lutry	<b>Zone périphérique</b> (constructible)	Classement en <b>zone constructible de faible densité</b>	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en <b>zone constructible de faible densité</b>
10) Zone dite du « miroir » à la Croix s/Lutry	<b>Zone périphérique</b> constructible	Classement en <b>zone artisanat et industrie</b>	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en <b>zone d'artisanat et d'industrie</b>

Légende (Commune de Lutry, 1970) :

- **Zone de ville et villages** : zone de sauvegarde de l'architecture avec des règles de police des constructions strictes (proportion des volumes, ordre contigu, distance aux limites de la propriété, distance entre les bâtiments, etc.).
- **Zone constructible de forte densité** : hauteur maximum des bâtiments 14 m., indice utilisation de 0,7.
- **Zone constructible de moyenne densité** : hauteur maximum des bâtiments 11 m., indice utilisation de 0,5.
- **Zone constructible de faible densité** : hauteur maximum des bâtiments 8 m., indice utilisation de 0,4, voire 0,3.
- **Zone mixte** : zone constructible de forte densité destinée aux activités professionnelles.
- **Zone artisanat et industrie** : zone de forte ou de moyenne densité destinée à l'artisanat et à l'industrie.
- **Zone sans affectation spéciale - vigne** : zone principalement destinée à la culture du sol et aux autres activités qui en découlent, régime de la « pose vaudoise » (4'500m<sup>2</sup> de surface minimum constructibles à un indice d'utilisation du sol de 0,1).
- **Zone sans affectation spéciale - campagne** : idem
- **Zone viticole** : zone de protection du paysage dont les terrains sont destinés à la culture de la vigne, interdiction de laisser en friche.
- **Zone verte** : zone destinée à la verdure, la protection des sites, ainsi qu'aux installations de loisirs, de sports et d'utilité publique.
- **Zone forêt** : interdiction, sauf autorisation fédérale expresse, de déboiser et de construire.

Ce tableau permet de tirer les enseignements suivants concernant l'évolution des zones de rivalité durant la période précédant et accompagnant la révision du plan d'extension communal de 1972 :

- De manière générale, l'on assiste à un accroissement substantiel de la régulation des usages du sol sur l'ensemble du territoire communal. D'une part, l'on accroît la différenciation de l'affectation du sol en passant de 3 types de zones différentes dans le plan de 1959 à 11 zones différentes dans celui de 1972. D'autre part, dans la plupart des zones, l'on accroît la réglementation des usages, notamment dans le cas des zones constructibles.
- La délimitation de la frontière du vignoble (de Lavaux) est constituée, en 1972, par le hameau de Châtelard avec le classement en zone viticole (inconstructible) des vignes situées à l'est de celui-ci.
- A l'exception du vignoble entourant la Tour Bertholod (également classé en zone viticole), l'ensemble des zones de vignes situées dans la partie médiane de la Commune (soit entre Châtelard et Savuit) forme une sorte de « zone tampon », sous la forme d'une zone sans affectation spéciale, entre la zone viticole orientale et les différentes ZAB de la partie occidentale de la Commune.
- L'on assiste à l'accroissement de la régulation (allant parfois jusqu'à leur inconstructibilité) des usages des terrains situés aux abords des hameaux, villages, ainsi que du Bourg de Lutry.
- Sous la pression du Conseil d'Etat l'on assiste à la réduction substantielle des ZAB situées en terrain de vignes. C'est le cas notamment au Crêt de Plan et dans le vignoble situé entre Savuit et cadres
- Finalement, il convient de signaler que le choix - étonnant - de l'implantation d'une zone industrielle au lieu-dit « le miroir » à la Croix s/Lutry s'explique par la préoccupation de la commune de maintenir, même si elle a clairement renoncé à une stratégie de développement industriel, une proportion aussi élevée que possible de places de travail à destination de la population active résidant sur le territoire communal. Le choix de la localisation proprement dite s'explique par la proximité de la future jonction autoroutière, ainsi que par la topographie du terrain.

La période allant de l'entrée en vigueur du plan d'extension de 1972 à celle du nouveau plan d'affectation de 1987 a été marquée par deux processus centraux que sont l'exécution de l'AFU et l'initiative populaire constitutionnelle de « Sauver Lavaux ».

Ces deux dynamiques ne transforment pas fondamentalement les rivalités existantes, mais viennent plutôt se superposer à elles et les prolonger en infléchissant dans certains cas leur cours. Dans la grande majorité des cas, cet infléchissement s'est fait en direction d'un accroissement de la régulation des usages du sol impliquant une limitation de la construction sur le territoire communal, ainsi qu'une meilleure protection du vignoble.

En ce qui concerne l'exécution de l'AFU, il est intéressant de noter les éléments suivants :

- L'importance de la mesure, résultant de l'interprétation cantonale de l'AFU, consistant à bloquer provisoirement toute construction dans l'ensemble des zones sans affectation spéciale, que celles-ci soient des terres agricoles ou des vignes. Cette mesure contribue certainement à accroître la conflictualité entre le canton et la commune d'une part, et les propriétaires fonciers, et notamment les sociétés immobilières ayant acheté des terrains dans ces zones, d'autre part. Elle aura toutefois à terme un effet important sur le déplacement en direction de l'ouest de la ligne de démarcation entre ZAB et zones viticoles.
- Malgré l'entrée en vigueur très récente d'un nouveau plan d'extension relativement sévère, Lutry constitue certainement l'une des communes du canton ayant connu la procé-

dure de traitement et de résolution des oppositions au plan des ZPTP la plus longue, conflictuelle et compliquée. Ainsi, le plan n'est adopté par le Conseil d'Etat qu'en 1977, soit 4 ans après la mise à l'enquête.

- Comme souvent, les conflits qui tournent mal en matière d'aménagement du territoire finissent devant les tribunaux. Lutry ne fait pas exception, le conflit autour de la mise sous protection provisoire d'une parcelle en ZAB à l'extrémité est du village étant finalement tranché par le Tribunal fédéral en faveur de la Commune.
- L'exécution de l'AFU a eu un effet plutôt paradoxal, dans la mesure où le conflit majeur résultant de son exécution n'est pas le produit d'une opération de mise sous protection provisoire, mais au contraire, de l'absence d'une telle mesure. Ainsi, le conflit se focalise-t-il sur le *maintien en zone constructible* de moyenne densité de la zone de Crochet-Châtelet (ou dite également des « Moulins »), située entre Savuit et le Bourg de Lutry. A travers leur revendication d'une meilleure protection de la zone, les deux associations que sont « le groupe indépendant de Lutry » et l'Association « Sauver Lavaux » mettent en lumière un aspect inédit du droit d'opposition. Cet exemple montre en effet bien la situation d'incertitude juridique créée par des oppositions ayant pour objectif un *accroissement* de la protection plutôt qu'une suppression de celle-ci. Ce faisant, il montre bien combien l'instrument de l'opposition est avant tout conçu pour les propriétaires fonciers, plutôt que pour les défenseurs d'un aménagement plus rigoureux.
- Finalement, cet exemple montre encore que, confrontées à des situations pas explicitement prévues par la réglementation d'urgence, juridiquement peu claires et donc à l'issue relativement incertaine, les deux parties préfèrent négocier un arrangement à l'amiable plutôt que de risquer une nouvelle « conflictualisation » de leurs relations. Il est fort probable que la simultanéité de cette affaire de Lutry avec le conflit de Villette et le lancement de l'initiative « Sauver Lavaux » a incité les deux parties à résoudre le problème à l'amiable plutôt que de risquer que celui-ci ne dégénère et soit récupéré par les initiants de « Sauver Lavaux ».

Le lancement de l'initiative « Sauver Lavaux » constitue, quant à lui, probablement l'un des premiers exemples de recours aux droits populaires en matière d'aménagement du territoire et de protection du paysage dans le canton de Vaud, voire même au niveau national. En ce sens, il représente un changement important dans les modalités d'appréhension et de gestion des conflits en rupture complète avec le système des relations politiques locales « à la vaudoise » (Dummer 1973 :72). En effet, les méthodes de lutte mises en œuvre par l'association, sous l'impulsion de F. Weber, et notamment la médiatisation et la montée en généralité du conflit au travers de la stratégie d'élargissement du périmètre de celui-ci, sont autant de manœuvres qui ont déconcerté les autorités locales et les ont forcées à modifier leurs stratégies en les obligeant à s'organiser, elles aussi, au niveau régional, ainsi qu'à recourir aux médias.

**Tableau 8.12 : Evolution du classement en zones des différents espaces sensibles de la commune de Lutry entre 1972 et 1987 (cartes en annexe)**

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zone avril 1972	Plan AFU 1973 (description des zones, motifs de classement et mesures d'aménagement ou de police des constructions en découlant (annexe D.5))	Loi cantonale sur la protection de Lavaux de 1977	Plan d'affectation 1987 (annexe D.6)
1) Bourg de Lutry et villages de Savuit, Châtelard, Corsy	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lutry : classement en <b>zone verte</b></li> <li>Savuit, Châtelard, Corsy : classement en <b>zone village</b></li> </ul>	Classement en <b>zone Z4</b> (zone à bâtir déclarée zone protégée à titre provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> <li>Protection des terrains peu ou pas bâtis situés dans la zone de ville ou de village.</li> <li>Assurer la protection des sites construits.</li> <li>N'accepter aucune reconstruction, transformation importante, surélévation ou construction nouvelle sans l'adoption préalable d'un plan d'extension partiel ou plan de quartier respectant pour les constructions existantes le règlement communal et assurant l'intégration architecturale des bâtiments nouveaux dans l'ensemble des constructions anciennes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lutry : classement en <b>territoire de centre ancien de bourg</b></li> <li>Savuit, Châtelard : Classement en <b>territoire de village et de hameau</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Réduction de la zone de village</b> du bourg de Lutry, et classement de la <b>partie occidentale</b> du bourg en <b>zone de verdure ou d'utilité publique</b> inconstructible. Réflexion sur l'aménagement de l'ensemble de la partie occidentale du village.</li> <li><b>Réduction des zones de villages de Savuit et de Châtelard</b> avec <b>reclassement partiel en zone viticole</b>.</li> </ul>
2) propriétaires	Division de la zone en deux parties : <ul style="list-style-type: none"> <li>Ouest : maintien en <b>zone mixte</b></li> <li>Est : classement en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ouest : classement en <b>zone constructible selon les prescriptions de la loi cantonale</b></li> <li>Est : Classement <b>hors zone AFU</b> (la protection assurée par plan de zone communal répond aux exigences de l'AFU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ouest : Division de la zone en 2 parties : (1) <b>territoire d'agglomération I</b> et (2) <b>territoire d'intérêt public</b></li> <li>Est : classement en <b>territoire viticole</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ouest : reprise de la division de la zone en 2 parties : (1) classement en <b>zone mixte</b> et (2) élaboration d'un <b>plan spécial</b> (PQ ou PPA)</li> <li>Est : classement en <b>zone viticole</b></li> </ul>

	Plan de zone avril 1972	Plan AFU 1973	Loi cantonale sur la protection de Lavaux de 1977	Plan d'affectation 1987
3) Zone de Crochet-Châtelet (ou des « Moulins ») située entre Savuit et le bourg de Lutry	Classement en <b>zone constructible de moyenne densité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Classement en <b>zone constructible selon les prescriptions de la loi cantonale</b></li> <li>Suite à une forte opposition de la part du Groupe indépendant de Lutry et de l'Association « Sauver Lavaux » qui demandent la mise sous protection de cette portion de la ZAB, les autorités cantonales décident la création d'une nouvelle <b>zone de protection ad hoc (Z6)</b>.</li> <li>Devant les problèmes de légalité que pose cette démarche et suite à la <b>modification du plan des zones communal</b> (réduction de la densité de constructibilité), les autorités cantonales <b>renoncent</b> finalement au classement de ces parcelles en zones AFU.</li> </ul>	Division de la zone en 2 parties : <ul style="list-style-type: none"> <li>Classement de la partie centrale non encore construite (mais équipée) en <b>territoire viticole</b></li> <li>A l'est et à l'ouest de cette zone viticole, classement des zones déjà partiellement construites en <b>territoire d'agglomération I</b></li> </ul>	Reprise de ces 2 zones : <ul style="list-style-type: none"> <li>Classement de la partie centrale en <b>zone viticole</b></li> <li>Subdivision du territoire d'agglomération I en <b>zone d'habitation I et II</b></li> </ul>
4) Tour Bertholod	Classement en <b>zone viticole</b>	Classement <b>hors zone AFU</b> (la protection assurée par plan de zone communal répond aux exigences de l'AFU)	Classement en <b>territoire viticole</b>	Classement en <b>zone viticole</b>
5) Vignoble de Châtelard (nord et est du village)	Classement en <b>zone viticole</b>	Classement <b>hors zone AFU</b> (la protection assurée par plan de zone communal répond aux exigences de l'AFU)	Classement en <b>territoire viticole</b>	Classement en <b>zone viticole</b> .
6) Vignoble Savuit - cadres	Classement de l'ensemble du périmètre du vignoble en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b>	Classement en « <b>autre zone de protection</b> » (mise sous protection de l'ensemble des zones sans affectation spéciale)	Classement en <b>territoire viticole</b> . Gain de quelques parcelles sur la zone constructible de Gravesse.	Classement en <b>zone viticole</b> .
7) Crêt de Plan	Classement en <b>zone sans affectation spéciale - vigne</b>	Classement en « <b>autre zone de protection</b> » (mise sous protection de l'ensemble des zones sans affectation spéciale)	Zone située <b>hors du périmètre de la loi</b> .	Classement en <b>zone viticole</b> .

	Plan de zone avril 1972	Plan AFU 1973	Loi cantonale sur la protection de Lavaux de 1977	Plan d'affectation 1987
8) Bras de fer	Classement en <b>zone constructible de faible densité</b>	Classement en <b>zone constructible selon les prescriptions de la loi cantonale</b>	Division de la zone en 2 parties : <ul style="list-style-type: none"> <li>Partie sud (1/3) est classée en <b>territoire viticole</b></li> <li>Partie nord (2/3) est classée en <b>territoire d'agglomération II</b></li> </ul>	Reprise de ces deux zones : <ul style="list-style-type: none"> <li>Sud : classement en <b>zone viticole</b>.</li> <li>Nord : classement en <b>zone d'habitation II</b></li> </ul>
9) Terrains situés entre la route de droit et l'échangeur autoroutier de la Croix s/ Lutry	Classement en <b>zone constructible de faible densité</b>	Classement en <b>zone Z2</b> (zone à bâtir déclarée zone protégée à titre provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> <li>Zone de villas situées en aval de la route de droit, vue très impressionnante.</li> <li>Assurer la protection des sites et une occupation judicieuse du territoire.</li> <li>N'accepter aucune nouvelle construction avant d'avoir établi un plan d'ensemble assurant au maximum la protection de la vue ; n'accepter ensuite aucune nouvelle construction qui ne soit conforme aux mesures préconisées par ce plan (limitation de hauteur, plan de quartier, remaniement parcellaire, etc.).</li> </ul>	Classement en <b>territoire d'agglomération II</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisation d'une <b>étude test</b> par la CIURL sur les « couloirs de vue ».</li> <li>Classement d'une partie de la zone en <b>zone d'habitation III</b>. Les restrictions en vigueur sont plus contraignantes que les mesures exigées par la loi sur la protection de la région de Lavaux de 1977.</li> <li>Achat de certaines parcelles par la Coopérative des sites et des espaces verts de la région lausannoise (SOCOCEV) transformées en <b>zone de verdure ou d'utilité publique</b>.</li> </ul>
10) Zone dite du « miroir » à la Croix s/Lutry.	Classement en <b>zone artisanat et industrie</b>	Classement en <b>zone Z1</b> (zone à bâtir déclarée zone protégée à titre provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> <li>Zone industrielle légalisée, non équipée (assainissement et accès routiers).</li> <li>Statut du sol incompatible avec l'état d'équipement.</li> <li>N'accepter aucune nouvelle construction.</li> </ul>	Zone située <b>hors du périmètre de la loi</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partie Ouest : classement en <b>zone agricole</b> (y compris secteur S de protection des eaux).</li> <li>Partie Est : classement en <b>zone intermédiaire</b>. Plan Partiel d'Affectation « Le Miroir » entre en vigueur en <b>1993</b> subdivisant la partie en 3 zones (agricole, à bâtir et mixte).</li> <li><b>Modification du PPA en 2001</b> permettant la construction d'un collègue sur une partie de la zone.</li> </ul>

Légende : plan de zone 1972 = tableau 8.11 ci-dessus ; Plan AFU 1973 = directement dans le tableau



### Loi cantonale sur la protection de Lavaux de 1977

Territoire de centre ancien de Bourg	Territoire destiné à toutes les activités liées à un centre de bourg régional ainsi qu'à l'habitat. Protection de la silhouette générale et de l'architecture de la localité au travers de règles de police des constructions strictes (proportion des volumes, ordre contigu, distance aux limites de la propriété, distance entre les bâtiments, etc.)
Territoire de village et de hameaux	Territoire destiné prioritairement aux activités avec la viticulture et l'habitat. Protection de la silhouette générale et de l'image de l'ensemble en vue plongeante. Règles de police des constructions strictes concernant la volumétrie et la logique d'implantation des bâtiments.
Territoire d'agglomération de types I et II	I : zone destinée en prédominance à l'habitat. Limitation des constructions nouvelles à 3 niveaux. II : zone destinée en prédominance à l'habitat. Limitation des constructions nouvelles à 2 niveaux. Adaptation des constructions à la configuration générale du sol et du paysage.
Territoire d'intérêt public et d'équipements collectifs	Territoire destiné à des équipements d'intérêt public (aménagements en plein air). Les constructions doivent avoir un caractère et une volumétrie adaptée au site.
Territoire viticole	Zone de vignes en principe inconstructible, dont la configuration générale du sol est maintenue

### Plan d'affectation 1987 (Commune de Lutry 1986)

Zone de ville et villages	Idem que loi de protection de Lavaux 1977. Accroissement de la protection au nom de la valeur esthétique, artistique et historique en tant qu'ensembles urbanistiques. Protection de la configuration générale du sol. Division de la zone en différents secteurs d'affectations connaissant des dispositions spécifiques.
Zone d'habitation I	Zone destinée principalement à l'habitation, mais pouvant accueillir d'autres activités en lien avec l'habitation et la proximité du bourg de Lutry. Coefficient d'utilisation du sol = 0,5.
Zone d'habitation II	Zone destinée plus exclusivement à l'habitation, d'autres activités pouvant y être tolérées si elles sont compatibles avec l'habitation et avec le caractère du site. Coefficient d'utilisation du sol = 0,333.
Zone d'habitation III	Zone constructible de faible densité, réservée à l'habitation familiale (maximum 2 appartements par bâtiment, ordre contigu interdit). Existence de mesures d'alignement spéciales, distance à la route plus grande, mesures spéciales d'intégration au site et de protection de la vue.
Zone de verdure et d'utilité publique	Zone destinée à la verdure, à la protection des sites, aux installations de loisirs, de sports et d'utilité publique.
Zone intermédiaire	Zone d'attente dont la destination future n'est pas encore déterminée et dont l'affectation sera définie au moyen de PQ ou de PPA. Cette zone reste inconstructible jusqu'à l'adoption de tels plans.
Zone mixte	Zone principalement destinée aux activités professionnelles. Coefficient d'utilisation du sol = 0,5
Zone viticole	Zone en principe inconstructible destinée à la viticulture. Seules les constructions en relation avec l'exploitation de la vigne sont autorisées pour autant qu'un besoin objectivement fondé existe. L'implantation de telles constructions est strictement limitée aux zones prévues à cet effet dans le plan d'affectation.
Zone agricole	Zone en principe inconstructible destinée aux activités en relation avec la culture du sol. Sont toutefois admis, les bâtiments agricoles, les constructions et installations d'intérêt public, ainsi que celles liées aux loisirs et les équipements sportifs.

Ce tableau permet de tirer les enseignements suivants concernant l'évolution des zones de rivalité entre 1972 et 1987 :

- De manière générale, l'on assiste au prolongement du phénomène d'accroissement de la régulation des usages du sol sur l'ensemble du territoire communal, de même que de différenciation de la réglementation des zones d'affectation de ces usages. Le plan d'affectation de 1987 compte désormais 17 zones d'affectations différentes et compte par ailleurs 16 plans spéciaux (PQ ou PPA) différents (contre 10 précédemment).
- L'on assiste au déplacement en direction de l'ouest de la ligne de démarcation entre ZAB et zones viticoles inconstructibles suite aux mises en œuvre successives de l'AFU et de la loi sur la protection de Lavaux<sup>398</sup>. En effet, ces deux trains de mesures ont eu pour effet de transformer le vignoble de Savuit – cadres d'une zone sans affectation, toujours constructible, en zone viticole *inconstructible*. Le vignoble de Crêt de Plan, situé sur la rive droite de la Lutrive, doit, quant à lui, au seul AFU (la zone est située en dehors du périmètre de la loi sur la protection de Lavaux), ainsi qu'à la détermination du Service cantonal de l'Urbanisme, un sauvetage équivalent, finalement consacré dans le plan d'affectation de 1987.
- Toute une série d'autres opérations de réduction de la ZAB sont réalisées dans les secteurs de propriétaires, Crochet-Châteley, Bras de Fer et du Miroir. Le mécanisme est à chaque fois le même et consiste en une concentration des constructions sur une partie de la zone et un reclassement du reste de celle-ci en zone inconstructible de nature viticole ou agricole. Dans de nombreux cas, la densité des constructions est également sensiblement réduite.
- L'affectation du reste des zones sans affectation spéciale se fait au travers de plans spéciaux (PQ ou PPA). Ces zones de développement sont situées soit en périphérie du Bourg, soit sur les terrains libres situés entre la partie supérieure du vignoble et le territoire agricole du nord de la Commune.

Finalement, l'observation du processus d'aménagement et de mise sous protection du territoire communal de Lutry permet de montrer un phénomène intéressant, qui est celui de la constitution du vallon (ruisseau) de la Lutrive comme « frontière d'aménagement du territoire », le territoire situé à l'ouest (rive droite) appartenant à l'espace urbain lausannois, alors que le territoire situé à l'est (rive gauche) est englobé dans l'espace d'aménagement de la région de Lavaux.

Ayant anticipé le mouvement de développement de l'agglomération lausannoise en direction de l'est, les sociétés immobilières, accompagnées dans certains cas de spécialistes de la spéculation foncière, se sont très tôt intéressées à la commune de Lutry, sa situation et sa topographie contribuant à doter ses zones constructibles d'un fort potentiel de plus-value sur le marché immobilier de la région lausannoise. Entre 1955 et 1964, date de l'entrée en vigueur de la « loi Vouga » sur les constructions et de la règle de la « pose vaudoise », de nombreux terrains situés dans le vignoble, ainsi que des terrains agricoles le surplombant - terrains classés à l'époque en zone sans affectation spéciale, donc potentiellement constructibles - ont été acquis par des *sociétés immobilières*, voire parfois par des particuliers, en vue de réaliser des groupements d'habitations individuelles et/ou contiguës. Ces opérations foncières sont perçues avec inquiétude par les responsables de l'aménagement communal, qui anticipent les demandes d'indemnisations en cas de reclassement ultérieur de ces biens-fonds en zone inconstructible. En zone agricole (zone nord de la commune), les acquisitions de terrains par ces

---

<sup>398</sup> Loi qui résulte de l'acceptation en votation populaire de l'initiative « Sauver Lavaux » en 1977.

mêmes sociétés immobilières posent par ailleurs le problème de la non exploitation de ces terres qui restent désormais en friche, les propriétaires se contentant de charger les autorités communales de procéder au fauchage périodique de leurs parcelles.

Ces acteurs du secteur immobilier sont soutenus par *une partie des vigneron*s de la commune, soit ceux qui, éventuellement désireux de se retirer de la profession, espèrent réaliser une bonne opération financière en vendant tout ou partie de leurs parcelles de vignes (équipées) dans un avenir relativement proche.

Ces vignerons, associés au reste des *notables radicaux et libéraux*, constituent la *majorité du Conseil communal* favorable au développement démographique et immobilier de la Commune, et ceci au travers d'une valorisation financière des biens-fonds des vignerons. Cette majorité défend une stratégie de développement consistant à consacrer environ les 2/3 du vignoble de la Commune à la réalisation d'un parc immobilier (villas et locatifs de haut standing) susceptible d'attirer des contribuables financièrement intéressants et, par ailleurs, supposés être des électeurs des partis traditionnels de droite. Lors des différents débats au Conseil Communal concernant les questions d'aménagement du territoire (notamment lors de la révision règlement des constructions et du plan d'extension entre 1968 et 1972), cette majorité se prononcera toujours en faveur d'une limitation et d'un allègement des restrictions de construction. Il ne semble cependant pas que se soient développées de coalitions particulières entre les notables et des promoteurs immobiliers, voire des spéculateurs particuliers.

Confrontée à de sérieuses difficultés financières au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la *Commune de Lutry* a à cette époque (1910) été contrainte de vendre une grande partie de ses biens communaux. Elle n'a par ailleurs jamais réussi à reconstituer ce capital foncier au cours du siècle. En conséquence de la très faible propriété foncière en mains communales et des prix des terrains déjà très élevés à la fin des années 1960, celle-ci n'est, à aucun moment de la période analysée ici, en mesure de développer une véritable stratégie foncière en vue de contrôler son aménagement et notamment, d'installer les équipements collectifs nécessaires (école, places de jeux et de sports, etc.)<sup>399</sup>. En particulier, la commune sera dans l'incapacité de mettre sur pied une stratégie d'achat ou de conservation de terrains destinés à servir comme réserve de zones à bâtir sur lesquelles seraient transférés les droits à bâtir qui auraient été supprimés ailleurs sur le territoire communal dans le cadre du processus d'aménagement local et, notamment, de réduction des zones à bâtir surdimensionnées<sup>400</sup>.

Confrontée aux pressions du Conseil communal d'un côté, et aux exigences du Conseil d'Etat en matière d'aménagement local, ainsi qu'à la mobilisation des protecteurs du vignoble de l'autre, la *Municipalité*, prise ainsi entre le marteau et l'enclume, ne dispose que d'une marge de manœuvre très limitée. Auteur, au travers de sa *Commission de l'urbanisme*, du plan directeur (projet de plan d'extension) de l'aménagement communal (Moser, Pini, Pittet 1968),

---

399 La propriété publique sur le territoire communal, au demeurant plutôt limitée, est essentiellement aux mains : (1) des CFF qui possèdent une bande plus ou moins étroite de terrains situés le long des deux tracés de la ligne de Berne et du Simplon, (2) du canton qui procède à cette époque aux achats de terrains (situés essentiellement au nord de la ligne CFF Lausanne - Berne) nécessaires à la construction de l'autoroute du Léman et (3) de la commune de Corcelles-Payerne qui possède des vignes.

400 Ceci à une exception près, qui est celle de la zone de « Bras de Fer » qui est envisagée en 1971 comme réserve de zone à bâtir par la Commune.

qu'elle maintient secret aussi longtemps que possible<sup>401</sup>, elle tente par la suite de trouver le compromis acceptable aussi bien pour le Conseil d'Etat et son Service de l'Urbanisme, que pour la majorité du Conseil Communal. Si elle partage avec ce dernier la stratégie de développement centrée sur la recherche de contribuables aisés susceptibles de rehausser l'apport fiscal moyen des habitants de la commune, elle est certainement plus consciente que la majorité du Conseil communal de la nécessité, en vue d'atteindre cet objectif, d'un accroissement de la protection du paysage naturel et culturel permettant de sauvegarder l'aspect « vigneron » des différents villages<sup>402</sup>, ces mesures devant par ailleurs s'accompagner du maintien de conditions fiscales intéressantes<sup>403</sup>.

La solution trouvée par la Municipalité consistera finalement à retenir les propositions du Conseil Communal pour ce qui concerne le règlement des constructions, tout en respectant les exigences du Conseil d'Etat en ce qui concerne le découpage et la définition des zones d'affectation<sup>404</sup>. Ce faisant, la Municipalité fait courir quelques risques financiers à la Commune, comme dans le cas de la réduction de la ZAB à Bossières qui donne lieu à une demande d'indemnisation de la part de l'un des propriétaires fonciers, le conflit qui en a découlé étant remonté jusqu'au Tribunal fédéral, qui donnera finalement raison à la commune.

L'urbaniste de Lutry (M. Pittet) rappelle le rôle central joué par *l'architecte cantonal* Jean-Claude Vouga (chef de l'Office de l'Urbanisme jusqu'en 1972), ainsi que par son successeur Claude Wasserfallen<sup>405</sup>, dans la diffusion de la problématique de l'aménagement du territoire dans le canton et dans les communes. Nul doute que les pressions de *l'administration cantonale de l'aménagement du territoire* ne sont pas étrangères aux différentes interventions du *Conseil d'Etat*. Quoiqu'il en soit, tout semble indiquer que les autorités cantonales sont résolues à exiger de la Commune une plus forte limitation de la constructibilité du vignoble, no-

---

<sup>401</sup> Il est intéressant de constater la transformation de la fonction et des usages des plans directeurs entre les années 1970 et aujourd'hui (i.e. après l'entrée en vigueur de la LAT). En effet, la première génération des plans directeurs consiste le plus souvent en des documents internes à l'administration communale (ou cantonales) restant, dans le cas des communes, aussi secrets que possible. Ils ne sont pas publiés et encore moins soumis à votation populaire. Il s'agit là de « purs » instruments d'urbanisme dont la logique d'élaboration est totalement étrangère à la problématique de la concertation et de la négociation. Le plan directeur constitue avant tout un instrument d'orientation de la politique de développement de la commune menée par la Municipalité. En l'absence d'un modèle standardisé de planification à destination des communes (éventuellement influencé par les travaux théoriques et méthodologiques existant au niveau fédéral), ces plans directeurs sont élaborés sur la base d'une méthodologie terrain bricolée dans le cadre du groupe d'études ad hoc.

<sup>402</sup> Un autre aspect de la stratégie de la commune est celui du développement de l'exploitation touristique, commerciale et de loisirs au sein et autour du Vieux Bourg, sous la forme notamment de l'installation de restaurants gastronomiques, ainsi que de boutiques d'antiquaires.

<sup>403</sup> Ainsi, dans son expertise financière, Kunz (1967 :58) conseille à la commune de maintenir aussi bas que possible le taux d'imposition, tout en faisant payer au prix coûtant la construction des équipements (égouts, eau, électricité, etc.).

<sup>404</sup> Force est de constater qu'il n'en a pas toujours été ainsi. On peut en effet mentionner la tentative - qui a finalement échoué - de la part de la Municipalité, d'assouplir, dans sa première définition de 1968 de la « zone sans affectation spéciale (vigne et campagne) », la réglementation cantonale en matière de constructibilité hors zone à bâtir :

« L'introduction de ces zones nous est dictée par la législation cantonale. (...) La réglementation de ces deux zones offre toutefois des possibilités de construire supérieures à celles de la loi cantonale. Elle fait aussi une différenciation sensible entre les territoires en nature de vigne et ceux qui se trouvent dans un secteur agricole. Il faut relever que les facilités accordées par le règlement dans ces deux zones-là n'ont pas encore été admises par l'Office cantonal de l'urbanisme. Il y a lieu de faire toutes réserves au sujet de leur adoption finale. » (Moser, Pini, Pittet 1968 :37)

<sup>405</sup> Il poursuivra avec la même rigueur et avec un succès certain, l'œuvre pionnière de J.-P. Vouga.

tamment dans la zone médiane de la « ligne de front », soit entre Châtelard, Savuit et Bossières.

Contrairement à ce que laisseraient penser les futurs événements de Villette et le lancement de l'initiative « Sauver Lavaux », les autorités cantonales, et notamment le Service de l'Urbanisme, partagent une bonne partie des préoccupations des *opposants à la poursuite de l'urbanisation du vignoble* de Lutry. Ces derniers, composés d'une part, de *vignerons* attachés avant tout au maintien de la viticulture, et proches du mouvement de revendications péréquatives emmené par Olivier Delafontaine et d'autre part, de (*nouveaux*) *habitants d'origine urbaine* attachés au maintien de la qualité de leur cadre de vie et, notamment, au caractère « vigneron » du paysage communal de Lutry, ont constitué une force décisive en faveur du déplacement de la « ligne de front » vers l'ouest<sup>406</sup>.

Il convient finalement de mentionner une fois de plus le rôle important joué par les *tribunaux* et notamment le *Tribunal fédéral* - au travers de l'élaboration de la jurisprudence en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle - dans le renforcement des capacités des autorités publiques à mettre en œuvre les dispositions restrictives en matière d'aménagement du territoire. Le cas de la zone viticole de Lutry a contribué à la poursuite du développement de la jurisprudence concernant les zones de vignobles, jurisprudence initiée quelques années plus tôt avec l'arrêt « Barret » dans le contexte du vignoble neuchâtelois<sup>407</sup>.

Au total, le processus de révision du plan d'extension débouche indéniablement sur une « guerre des zones » dans la commune. Une partie des notables radicaux et libéraux, défendant une vision fondée sur la « défense de l'autonomie communale » et une limitation des interventions aménagistes de l'Etat (cantonal), ne veut pas d'un nouveau plan d'aménagement local signifiant un accroissement de la régulation des usages du sol. Ce groupe peut compter sur le soutien d'une grande partie des vigneron, inquiets des risques d'aliénation de leurs droits à bâtir que fait peser le projet de plan d'extension.

En face, défendant l'idée d'une limitation importante de la constructibilité du territoire communal et, pour ce faire, la nécessité d'un accroissement important de la régulation au travers d'un plan rigoureux et sans concession pour les propriétaires fonciers, on trouve un groupement d'intérêt (« le groupe indépendant de Lutry ») composé majoritairement d'habitants d'origine urbaine, plus ou moins fraîchement établis, n'étant pas propriétaires fonciers. Ce groupement se constituera ultérieurement en parti politique et présentera une liste aux élections communales. Certains des membres de ce groupement sont également proches du Heimatschutz et s'engageront par ailleurs dans la promotion de l'initiative « Sauvez Lavaux ». Proche - plus par les intérêts et la vision du développement communal que par les caractéristiques sociales - on trouve également un petit groupe de vigneron défendant, dans un esprit proche de l'« initiative Delafontaine », l'inconstructibilité du vignoble au titre de la lutte contre la disparition des zones agricoles (ici viticoles) au profit de l'urbanisation.

Si l'accroissement de la conflictualité et la montée en généralité des problèmes d'aménagement du vignoble de Lavaux résultant de l'initiative « Sauver Lavaux » s'accompagnent de l'arrivée de nouveaux acteurs que sont Franz Weber et certains journalistes (Colette Muret, dans une certaine mesure Bertil Galland) d'une part, des autorités publiques communales, cantonales (Préfet), voire même fédérales (Conseil Fédéral), d'autre part, ces nouveaux acteurs n'ont qu'un effet indirect sur le périmètre du sous-cas de Lutry. Ainsi, au sein de ce dernier, les acteurs restent en gros les mêmes, si ce n'est que les partisans d'une

---

<sup>406</sup> On notera évidemment le paradoxe consistant, pour certains de ces opposants, à s'indigner de la construction de nouvelles infrastructures immobilières pas forcément plus scandaleuses du point de vue des atteintes au paysage que celles dans lesquelles ils habitent parfois eux-mêmes...

<sup>407</sup> ATF 91 I 329-339

protection intégrale du vignoble se rassemblent, à partir de 1972, en deux associations (le « *groupement indépendant de Lutry* » et « *Sauver Lavaux* ») plus structurées et mieux organisées, ce qui accroît leur potentiel d'intervention ; constat qui se vérifiera dans le cadre de la procédure d'exécution de l'AFU, notamment au travers de leur stratégie d'opposition exigeant une meilleure protection du secteur de Crochet-Châtelet. Le groupement indépendant de Lutry se transformera même à l'occasion en parti politique en présentant des candidats aux élections communales.

Contrairement au processus de rapprochement entre *autorités cantonales* et *communales* observé au niveau de la région de Lavaux, les positions entre les différents acteurs au sein du périmètre de Lutry restent relativement stables. Les autorités cantonales, par l'intermédiaire du Service de l'Urbanisme, admettant les oppositions des deux associations engagées dans la protection du vignoble, poursuivent la dynamique engagée dans le cadre de la révision du plan d'extension communal de 1972 en soutenant l'orientation plus restrictive en matière de protection du vignoble (création d'une nouvelle zone Z6). Cependant, forcées de compter avec une nouvelle procédure de mise à l'enquête, certainement gourmande en temps, alors même que l'objectif consiste à régler au plus vite le dossier des oppositions, le Service de l'Urbanisme propose un arrangement à la Commune : une modification du plan d'extension contre l'abandon de la zone Z6. Craignant une mise sous protection provisoire susceptible de se transformer à plus long terme en déclassement définitif de la ZAB<sup>408</sup>, la Commune saisit la proposition faite par le canton. Cette solution, même si elle laisse subsister des possibilités de bâtir, est somme toute préférable pour les deux parties engagées dans la négociation. Quant aux associations de protection, elles ne perdent pas espoir de pouvoir revenir à la charge en cas d'acceptation de l'initiative « *Sauver Lavaux* » sur laquelle la population vaudoise sera amenée à se prononcer d'ici un à deux ans.

Quant aux *sociétés immobilières* et aux propriétaires fonciers désireux de construire, leurs oppositions sont pour la plupart levées dans la mesure où elles contreviennent aux exigences de protection formulées par la Confédération, et ceci sans indemnisation en raison du caractère provisoire de la mesure.

Le déclassement ultérieur, après l'entrée en vigueur de la LAT, de ces mêmes terrains en zone agricole ou viticole dans le plan de 1987, moyennant des indemnisations au total très faibles a été rendu possible du fait du faible niveau d'équipement de ces terrains, ainsi que du durcissement de la jurisprudence en la matière.

Les résultats des élections communales de 1977 semblent le confirmer (cf. figure 8.15, section 8.4.2.2), le poids des notables et des vigneron semble avoir diminué dans la Commune en raison, principalement, des transformations socio-démographiques importantes que celle-ci connaît durant les années 1960 et 1970.

#### 8.4.6.3 Sous-cas 3 : Morrens

A la fin des années 1960, les principales rivalités au sujet de l'affectation du sol communal concernent les différents usages que sont: l'agriculture, la construction de maisons individuelles, l'investissement foncier et la thésaurisation par des privés et, dans une moindre mesure, la constitution de réserves de zones à bâtir par la commune. Ces rivalités concernent évidemment moins la zone centrale du village, que sa périphérie proche (moins de 500m. du centre) et plus lointaine. Le problème durant toutes les années 1960 est qu'il n'existe aucun principe d'organisation définissant le découpage spatial et l'affectation de ces zones périphériques. Les périmètres de ces zones ont été définis au hasard des nécessités, sans aucun lien avec les caractéristiques naturelles de ces espaces. Ainsi, par exemple, l'organisation du réseau de cana-

---

<sup>408</sup> Au vu de l'arrivée prochaine de la LAT, ainsi que, en cas d'acceptation de l'initiative, d'une loi sur la protection de la région de Lavaux, cette hypothèse est tout à fait vraisemblable.

lisation des égouts tel qu'il se présente en 1970, est le résultat de cette dispersion des villas dans les régions périphériques, ces canalisations se trouvant à cheval sur deux bassins versants suite à l'absence d'un plan d'aménagement au moment de leur construction. Le résultat en est la nécessité technique dans laquelle se trouve la Commune de construire en principe deux stations d'épurations, une pour chaque versant (Commune de Morrens 1972).

Cette tendance à la dispersion des constructions a été, dans le cas de Morrens, sensiblement freinée par le fait que la commune possède passablement de terrains situés aux abords immédiats du village, de même que dans la partie agricole du reste du territoire communal. La majeure partie de la forêt se trouve également en main communale. Il est également à noter qu'une partie des parcelles en ZAB au lieu-dit « Le Laviau » sont la propriété de la Commune, ce qui permettra à celle-ci de mener des opérations de transferts de droits à bâtir, ainsi que des échanges de terrains dans le cadre des opérations de réduction de la ZAB suite à l'exécution de l'AFU et à la révision du plan de zone. Par contre, la commune vend durant les années 1960 les terrains qu'elle possède au lieu-dit « Maupra ». Il s'agit de terres agricoles de mauvaise qualité, souvent inondées, qu'elle vend, pour la partie nord, au célèbre « horticulteur millionnaire » qui en fera un usage multiple extrêmement lucratif, et pour la partie sud, à la société bâloise des chèques « WIR » désireuse de développer un quartier de bâtiments locatifs (qui ne se feront jamais, suite à l'opposition du syndic en place durant les années 1970, M. Rapin)<sup>409</sup>.

Le volume des ventes des terrains dans la commune a connu une pointe dans les années 1964-65, avant de baisser très fortement, pour reprendre plus tard une progression en « dents de scie », la moyenne des prix restant assez stable depuis 1964 et oscillant entre CHF 18.- et 22.- le m<sup>2</sup><sup>410</sup>.

Le Plan de zones de 1969 (cf. figure 8.21 ci-dessous) comporte 5 types différents de zones dont les prescriptions sont définies dans le règlement communal (Commune de Morrens 1969):

- *Zone village*: il s'agit de la zone centrale du vieux village et de ses abords immédiats. Outre un certain nombre de dispositions relativement strictes concernant les caractéristiques architecturales et esthétiques des bâtiments (façades, toits), le règlement rend obligatoire la construction en ordre non contigu (distance minimum à respecter entre les bâtiments, ainsi qu'entre le bâtiment et les limites de la propriété).
- *Zone villas*: seules les villas ou les maisons familiales comptant au maximum 2 appartements sont autorisées. La règle de la non contiguïté s'y applique également. La densité de la construction y est réglée par une sorte de « mini-pose vaudoise » de 1'200m<sup>2</sup>, ainsi que par une limitation de la surface construite (au maximum 1/8) par parcelle. Si la construction d'habitations trop petites (au-dessous de 80m<sup>2</sup> au sol) est interdite, leur taille est par contre limitée en hauteur, les constructions de plus d'un étage sur rez étant interdites. Les villas mitoyennes sont autorisées, à conditions d'être construites simultanément. Il existe également toute une série de dispositions relatives aux caractéristiques architecturales et esthétiques des villas.
- *Zone industrielle*: cette zone est réservée à l'implantation de bâtiments servant à des entreprises artisanales susceptibles de causer des nuisances dans le voisinage.
- *Zone de verdure et forestière*: cette catégorie du zonage vise soit à sauvegarder des sites et à créer des îlots de verdure, soit à permettre l'aménagement de places de jeux ou de sports. La municipalité est toutefois autorisée à y édifier des bâtiments d'utilité publique.

---

<sup>409</sup> La vente de ces terrains ne rapportera guère plus à la commune que de quoi payer le goudronnage du centre du village.

<sup>410</sup> Cette moyenne ne distingue pas entre les terrains équipés (plus chers) et les terrains non équipés.

- *Zone sans affectation spéciale*: cette zone « est destinée plus spécialement aux exploitations agricoles » (art. 31). Mais elle sert également de « zone d'attente ». La règle de la pose vaudoise, instaurée par la « loi Vouga » de 1964 s'y applique (art. 34), ce qui veut dire qu'elle n'est pas a priori inconstructible. Comme le montre d'ailleurs le « plan des parcelles de 4'500m<sup>2</sup> et plus »<sup>411</sup>, la très grande majorité du territoire communal (agricole) classé en zone sans affectation spéciale est de fait constructible, la plupart des parcelles dépassant la taille minimum requise. L'ensemble des constructions non agricoles ne peut dépasser le 1/15 de la surface totale de la parcelle. Cependant, « la commune n'entreprendra aucune extension de la voirie, des réseaux d'égouts et d'eau potable déjà existants » (art. 37), ce qui veut dire que si l'équipement et la viabilisation de la parcelle n'a pas été faite, celle-ci est à la charge du propriétaire.

Ce plan et son règlement sont encore caractérisés par la forte dominante des dispositions concernant la police des constructions et le caractère encore relativement simple et limité des dispositions de zonage. Il s'agit encore d'un plan appartenant à la génération des plans « d'extension » dominés par la « logique tuyaux »<sup>412</sup>, c'est-à-dire de plans élaborés dans l'optique d'organiser, et non pas de limiter, le développement des constructions sur le territoire communal. Alors que la population de la commune s'élève en 1970 à 420 habitants, la « capacité démographique » totale de ce plan (y compris terrains zonés, mais non encore construits) est d'environ 1000 habitants: 150 dans la zone du vieux village et 800 en zones villas (Commune de Morrens 1972).

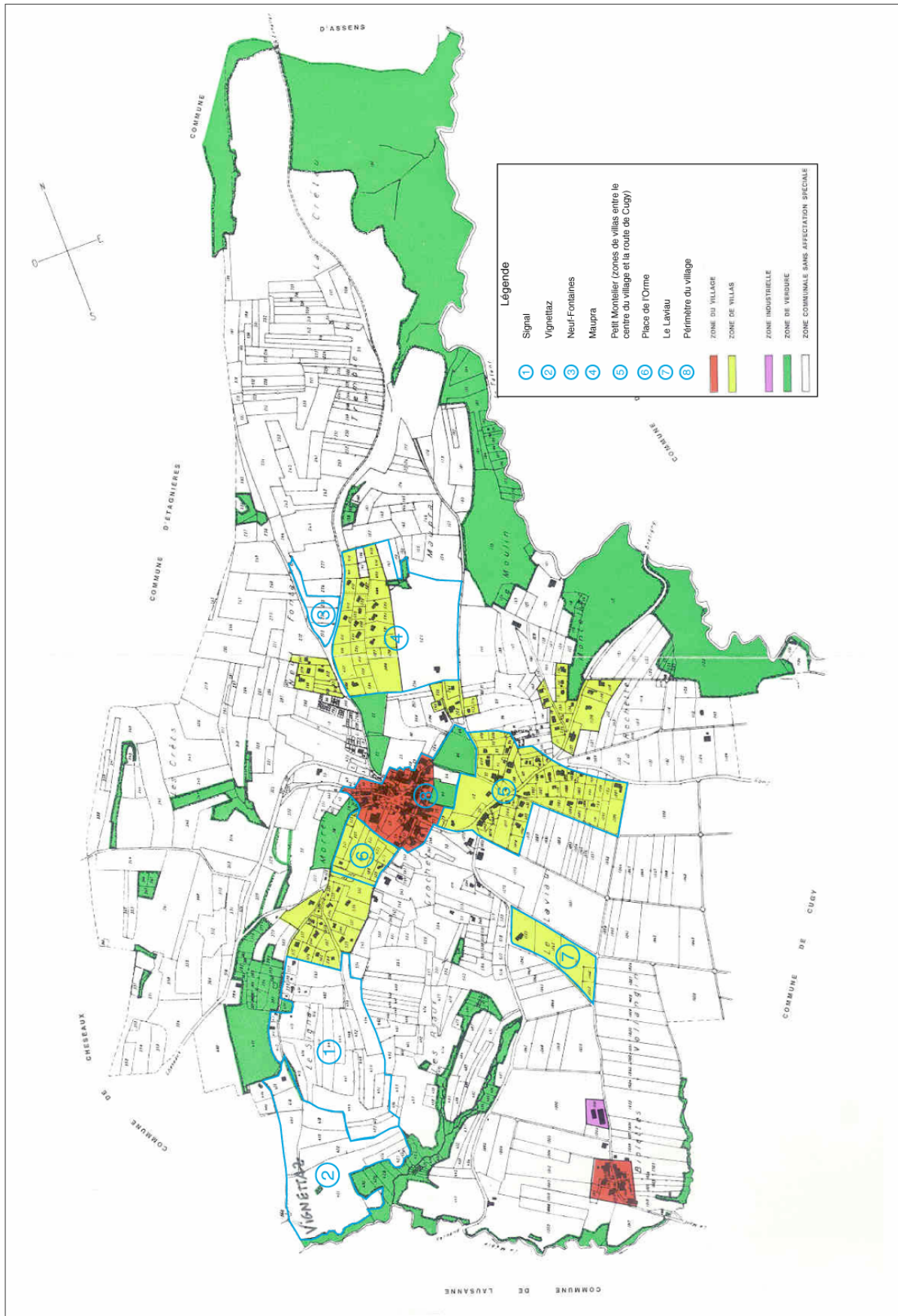
---

<sup>411</sup> Plan des parcelles de 4'500m<sup>2</sup> et plus, archives de Morrens.

<sup>412</sup> Soit la logique consistant à envisager le développement des constructions en fonction de la structure du réseau des canalisations des eaux (usées).



Figure 8.21 : Le plan des zones de 1969 de la Commune de Morrens et les 8 zones de rivalités



Il semble que les limites du plan de 1969 aient été rapidement perçues par la nouvelle Municipalité. Dès 1972, soit 3 ans seulement après l'adoption du premier plan de zones, les jalons pour l'aménagement futur de la commune sont posés par l'urbaniste (privé) mandaté par la commune. Ce dernier présente en effet à cette époque déjà un rapport préliminaire dressant les grandes lignes des problèmes et des mesures d'aménagement de la commune. Il ressort de la lecture de ce document que les objectifs de l'aménagement communal sont les suivants: assurer (1) une composition équilibrée de la population dont la taille maximum envisagée est de 1'000 habitant, (2) une bonne qualité de vie, (3) le maintien de l'ancien village dans le cadre d'une reconversion fonctionnelle, (4) le maintien de l'agriculture, (5) la continuité verte entre les ruisseaux de la Mèbre et du Talent, (6) la protection des éléments constitutifs du paysage. Dans ce cadre, les buts assignés au plan directeur communal sont les suivants: (1) assurer une liaison du vieux village avec les secteurs d'habitation existants ou futur situés aux alentours, (2) libérer le centre du village du trafic routier inutile (transit) par le détournement de la route, (3) greffer sur le village des équipements collectifs nécessaires à la vie communautaire (collège, grande salle, places de sports et de jeux), (4) favoriser la vocation agricole de la commune.

La volonté de la Municipalité de poursuivre la démarche aménagiste se manifeste à travers la création d'une commission municipale d'urbanisme composée de spécialistes extérieurs (urbaniste, architecte, ingénieur civil, avocat) dont la tâche est de conseiller la Municipalité en matière foncière (question des indemnisations pour cause d'expropriation matérielle) et d'aménagement (nouveau plan de zones). Cette commission permet également à la Commune de se distancier du SAT, dont les solutions préconisées dans certains cas (report des droits à bâtir affectés par l'AFU sous la forme de petits locatifs) ne rencontrent pas l'approbation de la Municipalité.

Ce processus de refondation du plan de zone sera fortement influencé - et d'une certaine manière facilitée - par l'arrivée de l'AFU. En effet, les *ZPTP* de l'AFU (annexe D.8) consolident la légitimité du plan de 1969, en même temps qu'elles impliquent - certes de manière temporaire - une réduction drastique de la constructibilité du territoire communal en rendant l'ensemble de la zone sans affectation spéciale inconstructible (à l'exception de bâtiments agricoles). Par ailleurs, outre la réduction du périmètre villageois, des zones extérieures de protection des avant-plans du village (L4) sont créées qui renforcent encore l'interdiction de construire en soumettant toute nouvelle construction à l'élaboration d'un plan spécial très contraignant (art. 2, règlement des *ZPTP*). Le plan prévoit également la suppression de la zone de villas du Laviau située au milieu d'un « vaste espace encore entièrement affecté à l'agriculture ». Finalement, la quasi intégralité des zones villas voient leur constructibilité soumise à certaines conditions:

- Pour les zones aux abords immédiats du noyau (L1), leur constructibilité est soumise à l'adoption d'un PQ (art. 3c, règlement des *ZPTP*).
- Pour les zones éloignées du noyau (L2), leur constructibilité est soumise à des conditions d'arborisation précises (art. 3d).

Comme déjà signalé dans la chronologie du sous-cas, l'exécution de l'AFU, si elle provoque des oppositions et des conflits<sup>413</sup>, a finalement permis de dégager des solutions durables en matière d'aménagement, et ceci malgré l'intention de la Municipalité de reprendre les « acquis de l'AFU » en matière de réduction de la ZAB dans le nouveau plan de 1977. Ainsi,

---

<sup>413</sup> Ces conflits ont dans de rares cas menés à des situations personnelles - financière et psychologique (dépression) - délicates.

grâce à sa stratégie de négociation, fondée notamment sur la solution du déplacement des droits à bâtir, avant tout ceux de la Place de l'Orme, vers la ZAB du Laviau, la Commune a réussi à résoudre les problèmes résultant de la réduction de la ZAB en évitant tout conflit susceptible de se terminer devant un tribunal. Il faut encore noter que cette stratégie de déplacement des droits à bâtir a certainement été facilitée par la volonté manifestée par la Commune de Lausanne de construire un réservoir souterrain précisément sous la ZAB de la Place de l'Orme, rendant cette dernière inconstructible en cas de réalisation du projet.

*Le plan de zones de 1977* (annexe D.9) reprend ainsi, à l'exception de la question de la suppression de la zone constructible du Laviau, l'essentiel des principes de zonage mis en place par le plan AFU et va même parfois encore un peu plus loin, en réduisant encore quelques zones constructibles comme dans le cas de la Place de l'Orme ou celui du périmètre villa-geois. Il accroît également la différenciation des types de zones sur le territoire communal puisque de 5 types de zones, on passe à 12. Les différences essentielles par rapport au plan de 1969 sont les suivantes:

- Création de deux types plus restrictifs de *zones de villas* (B et C) où l'intensité de l'occupation et de l'utilisation du sol sont inférieures. La ZAB contestée du Laviau y figure.
- Création d'une *zone intermédiaire* dont le développement ultérieur est soumis à l'élaboration et l'adoption de PQ ou de PPA.
- Création de deux catégories de *zones agricoles* reprenant l'ensemble de la zone sans affectation spéciale de 1969 et mises sous protection provisoire par le plan AFU. Si la zone de type A anticipe la définition « classique » de la zone agricole LAT, la zone de type B se distingue par le fait qu'y sont exclues toutes formes d'habitations, y compris agricoles. Cette zone est destinée à protéger les zones paysagères les plus sensibles situées à proximité de la ligne de crête, ainsi qu'en contrebas du Signal, jusqu'à la Vignettaz.
- Distinction entre *zone de verdure* et *zone d'équipements collectifs*, cette dernière étant réservée aux constructions et équipements d'utilité publique, dont l'implantation est désormais interdite dans la zone de verdure.
- Création d'une *zone de réserve pour la faune et la flore aquatique* selon la loi cantonale de 1973 sur la faune. Toute construction est interdite dans cette zone.
- Création des *régions archéologiques* en application de la loi cantonale de 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), soumettant à autorisation tous les travaux dans le sol et sous les eaux.

Signe de la légitimité croissante des mesures d'aménagement du territoire, ce deuxième plan de zone de 1977 (d'ailleurs toujours en vigueur aujourd'hui) est accepté sans oppositions majeures par le Conseil communal. Il convient encore de signaler un aspect particulier, et probablement pionnier au niveau cantonal, de ce plan consistant en la suppression du « principe de précarité » des constructions<sup>414</sup>, suppression indiquant un affaiblissement très claire du référentiel du « tout automobile » propre aux années 1960.

---

<sup>414</sup> Ce principe instituait la primauté de la route sur le bâti en désignant les tracés des futures routes (désignées en fonction des « besoins de la circulation ») comme des « zones de précarité » impliquant que tout délabrement ou disparition d'un bâtiment (par exemple suite à un incendie) sis à l'intérieur de cette zone correspondait de facto à une *expropriation sans droit d'indemnisation*.

Le tableau 8.13 résume les effets dans le temps des différentes mesures d'aménagements prises durant le période de changement de régime.

**Tableau 8.13 : Evolution du classement en zones des différents espaces sensibles de la commune de Morrens entre 1969 et 1977 (cartes en annexe D7-D9)**

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zone 1969	Plan AFU 1973 (description des zones, motifs de classement et mesures d'aménagement ou de police des constructions en découlant) (annexe D.8)	Plan d'affectation 1977 (annexe D.9)
Signal (zone 1)	Régime de la zone sans affectation spéciale, soit celui de la « pose vaudoise » et des 4'500 m <sup>2</sup> . Achats de terrains durant les années 1960 en vue de deux projets de constructions de maisons individuelles.	Classement en zone protégée de type L4 : Zones extérieures de protection du site villageois, avant-plan de vue depuis la Place de l'Orme. Art. 2 du règlement-type de l'AFU	Classement en zone agricole de type B. Elaboration PQ attribuant 2 droits de construire moyennant une réduction de la taille et de l'impact des constructions (hauteur + volume).
Vignettaz (zone 2)	Régime de la zone sans affectation spéciale, soit celui de la « pose vaudoise » et des 4'500 m <sup>2</sup> . Plusieurs projets de constructions se développent durant les années 1960 : Quelques propriétaires individuels voulant construire une villa. Une société immobilière et des promoteurs voulant construire un quartier de logements collectifs.	Classement en zone protégée de type L4 : Zones extérieures de protection du site villageois, avant-plan de vue depuis la Place de l'Orme. Art. 2 du règlement-type de l'AFU Promoteurs renoncent à l'achat des terrains convoités. Après de longues négociations, et sans indemnités, la Société immobilière vend terrains acquis à la commune, tout en obtenant un droit à bâtir pour une villa. Un des propriétaires individuels obtient un report de son droit à bâtir sur une autre parcelle qu'il possède en zone agricole au nord de la commune, parcelle, en principe, elle aussi inconstructible.	Classement en zone agricole de type B.
Neuf-Fontaines (zone 3)	Trois grosses parcelles en zone sans affectation spéciale, en principe constructibles car dépassant les 4'500 m <sup>2</sup> . Caractère de placement foncier assez évident : l'une des parcelles de 12'000m <sup>2</sup> a été acquise par le directeur du Grand magasin « Innovation » à Lausanne.	Classement hors zone AFU : zone inconstructible. Opposition des propriétaires fonciers (rejetées) Demande d'indemnisation de CHF 450'000.- de la part du propriétaire de la parcelle de 12'000m <sup>2</sup>	Jurisprudence montre que les terrains ne sont pas équipés en vue d'une construction, qu'il n'existe pas de projet concret susceptible de donner droit à une expropriation matérielle. Trois parcelles sont classées en zone agricole A sans indemnisation de la part de la commune. Terrain de 12'000m <sup>2</sup> est racheté CHF 40'000.- par la commune au propriétaire.

	<b>Plan de zone 1969</b>	<b>Plan AFU 1973</b>	<b>Plan d'affectation 1977</b>
Maupra (zone 4)	Partie nord : zone villas reposant sur une ancienne déchetterie de chantier, équipée par le propriétaire. Partie sud : classée en zone sans affectation spéciale, vendue à « WIR », qui projette de construire un quartier locatif.	Partie nord : classement en zone L2 Art. 3 condition d règlement AFU = obligation d'arborisation Partie sud : classement hors zone AFU = zone inconstructible.	Partie nord : classement en zone d'habitation individuelle A. Partie sud : 50% classée en zone communale sans affectation spéciale et 50% en réserve de faune et flore aquatique.
Petit Montelier (zones de villas entre le centre du village et la route de Cugy) (zone 5)	Classement en zone de villas	Classement en zone protégée de type L1 : Zone aux abords immédiats du centre du village Art. 3 condition c règlement AFU = obligation de respecter l'architecture des constructions anciennes du village (volumétrie, pente, hauteur, couleurs et matériaux).	Classement en zone intermédiaire en attendant la réalisation d'un PQ. Légalisation du PQ au début des années 1980 (soit un report de la construction de 10 ans) caractérisé par un effort de rationalisation des constructions et une concentration des droits à bâtir.
Place de l'Orme (zone 6)	Classement en zone verte et en zone de villas	Classement en zone protégée de type L1 et L2 : Zone aux abords immédiats, de même que plus éloignée, du centre du village nécessitant une protection du site (Crête de l'Orme et pourtour du vieux village) Art. 3 condition c règlement AFU = obligation de respecter l'architecture des constructions anciennes du village (volumétrie, pente, hauteur, couleurs et matériaux). Art. 3 condition d règlement AFU = obligation d'arborisation Mise à l'étude d'un plan de protection (PQ subventionné par Confédération et canton).	Classement en zone intermédiaire. Achat du terrain par la commune de Lausanne et réalisation d'un PQ consistant en la mise sous terre d'un réservoir d'alimentation en eau pour la ville de Lausanne. In constructibilité des parcelles en surface du réservoir. Transferts des droits de construire acquis par les anciens propriétaires fonciers sur les parcelles situées dans la zone du Laviau (indemnisation en nature pour expropriation matérielle).
Le Laviau (zone 7)	Classement en zone de villas.	Classement en zone protégée de type L3 : Secteur non bâti situé au centre d'un vaste espace encore entièrement affecté à l'agriculture. Modification du plan des zones et suppression de cette zone de villas incompatible avec le principe d'une zone agricole compacte.	Commune cède ce terrain en contrepartie des expropriations matérielles de la Place de l'Orme. Maintien de la zone à bâtir et limitation des constructions à 1 niveau (plus étendues, moins hautes). QUS = QOS = 0.15.
Périmètre du village (zone 8)	Périmètre villageois (constructible) comprenant des zones non encore construites et passant souvent à plus de 50m. de la dernière maison et extensible par la simple construction d'un nouveau bâtiment.	Réduction du périmètre villageois déclassant les parcelles non encore construites et réduisant la distance à la dernière maison. Délimitation stricte et rigide du périmètre empêchant son extension.	Classement des zones exclues du périmètre villageois en zone intermédiaire dont l'affectation est soumise à un PQ ou un Plan Partiel d'Affectation (PPA).

Le nouveau plan de zone, qui déploie ses effets à partir de la fin des années 1970, a significativement contribué à améliorer la situation de la planification des usages du territoire communal. S'il n'a pas débouché, loin de là, sur une baisse du rythme des constructions (+ 34% entre 1980 et 1990), il a toutefois permis de gérer l'implantation spatiale de ces nouvelles constructions d'une manière beaucoup plus rationnelle, cohérente et économe en sol. Il a surtout permis de lutter efficacement contre les processus de dispersion du bâti, ainsi que contre la spéculation sur les terres agricoles.

A la fin des années 1960, on a encore affaire, comme dans la plupart des communes (agricoles) de la périphérie, aux propriétaires fonciers « originaires », c'est-à-dire aux propriétaires ayant reçu les titres de propriété *par succession*. Ceux-ci conservent, voire achètent, de grosses parcelles de terrains agricoles de plus de 4'500m<sup>2</sup> sans avoir à chaque fois de projets précis. Ils pensent qu'il sera toujours temps de financer son équipement le jour où l'on voudra le mettre en valeur. Dans la plupart des cas, le comportement des propriétaires fonciers (par succession comme par achat) correspond à une stratégie d'investissement à long terme. A cette époque, ni les propriétaires fonciers, ni même souvent les autorités communales, ne raisonnent en terme de zonage (distinction spatiale stricte et raisonnée entre la ZAB, la (future) zone agricole, respectivement la zone sans affectation spéciale). La logique dominante d'attribution d'un usage à une parcelle renvoie essentiellement à la proximité ou non des différents équipements (route, eau, électricité, etc.) permettant à terme de construire sur cette parcelle.

Cependant, attirés par des prix du sol relativement abordables, on peut observer au cours des années 1960, quelques tentatives de spéculation de la part de quelques investisseurs extérieurs à la commune. Quelques cas semblent assez claires : (1) le cas de terrains acquis par une Société immobilière dans la zone de la Vignettaz, (2) ceux acquis par la société « WIR » au Maupra, ainsi que (3) les importants achats effectués par l'« horticulteur millionnaire ». Ce dernier semble avoir laissé des traces durables dans la mémoire collective du village, suite aux opérations foncières réalisées, opérations qui lui ont permis de vendre trois fois le même terrain à des usagers différents<sup>415</sup>. On pourrait encore mentionner, dans une moindre mesure, (4) le cas des terrains achetés par le directeur des Grands Magasins « Innovation » du côté de Neuf fontaines, propriétaire qui demandera, sans succès, des indemnités exagérément élevées suite au classement en zone agricole de ses terrains dans le courant des années 1970. Il reste cependant que la grande majorité des investissements fonciers s'apparente plutôt à de la *thésaurisation* qu'à de la spéculation. Cette situation distingue très nettement le cas de Morrens de celui des communes de la banlieue, telle que Lutry, où les transactions foncières relèvent par contre principalement d'une logique spéculative.

L'acceptation relativement aisée du plan de zone de 1969 par le Conseil général<sup>416</sup> de la commune par 37 oui contre 11 non<sup>417</sup> est le résultat d'un intense travail de négociations préalables avec les propriétaires fonciers, travail ayant permis d'éviter l'émergence d'oppositions trop violentes susceptibles de mettre en péril l'adoption du plan dans le cadre de la séance du Conseil général.

A la fin des années 1960, la commune de Morrens possède encore, en comparaison avec ses voisines, une quantité non négligeable de terrains, notamment aux abords du vieux village, ce

---

<sup>415</sup> Dans un premier temps, il vend la terre excavée à l'Etat pour la réalisation des talus de l'autoroute Lausanne-Genève. Dans un deuxième temps, il vend, toujours à l'Etat, le « trou » ainsi créé en y recueillant les déchets du chantier du CHUV. Puis il vend finalement une troisième fois son terrain, une fois celui-ci comblé, classé en zone villas et équipé (tout de même) à ses frais, sous forme de parcelles de ZAB !

<sup>416</sup> Le Conseil général constitue l'assemblée législative de la commune et comprend l'ensemble des habitants disposant des droits politiques.

<sup>417</sup> Bulletin du Conseil général de la Commune de Morrens volume II, 1969.

qui lui permettra d'y construire un certain nombre d'infrastructures publiques, telles que l'école (1975), la grande salle ou encore des places de jeux et de sports. Par ailleurs, une des grandes réussites de la Municipalité de 1965-69 aura certainement été, paradoxalement, le maintien du Laviau en ZAB, ce qui permettra plus tard d'utiliser cette réserve de ZAB en mains communales comme site d'accueil des droits à bâtir transférés de la Place de l'Orme.

A la fin des années 1960, Morrens est une commune plutôt pauvre, mais sans dettes, ce qui finalement constitue une situation financière pas trop défavorable.

Dans ces conditions, la stratégie développée par la commune durant la décennie 1970, représentative en cela de bon nombre de communes rurales de la périphérie sans grands moyens financiers, a consisté avant tout à essayer de régler les conflits d'aménagement résultant de l'exécution de l'AFU et de la pérennisation du zonage qu'il a institué par la *négociation*. Il s'agissait en effet pour la commune d'éviter à tout prix de se retrouver dans des situations d'obligation d'indemnisation, respectivement d'entrer dans des actions en justice débouchant sur des procès coûteux et risqués. Pour ce faire, la commune a développé une stratégie de compensation en nature passant par des échanges de parcelles et des transferts de droits de construire. Pour mener à bien cette opération, elle a pu s'appuyer sur la conjoncture de contrainte pesant sur les propriétaires fonciers créée par le régime AFU (et sa prolongation suite à l'échec de la première LAT). La commune a finalement pu également exploiter, dans le cas de la Place de l'Orme, l'opportunité, que représentait la demande de la commune de Lausanne concernant l'implantation d'un réservoir, de soustraire à la propriété privée des terrains sensibles situés en ZAB.

C'est en effet seulement dans les cas peu risqués que la commune a opéré des déclassements sans contrepartie en nature. Il est à noter que le caractère risqué ou non d'un déclassement s'évalue souvent en fonction des expériences des autres communes qui ont contribué à l'élaboration de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle ou formelle. Il est intéressant de constater que dans la région lausannoise, et plus particulièrement dans le cas de Morrens, les expériences et la jurisprudence (restrictive) élaborée sur la base des procès en demande d'indemnisation qu'a connus la commune de Lutry ont servi à rassurer les communes de la région quant aux possibilités de déclasser des terrains et de réduire la ZAB surdimensionnée.

La décennie 1970 voit souvent (dans les régions périurbaines) l'émergence de la deuxième génération des plans de zones qui sont désormais beaucoup mieux pensés et conçus. C'est la fin de la « logique des tuyaux » ou de l'influence (ou l'argument) de la proximité de la STEP. L'élaboration de ces nouveaux plans de zones résulte d'une logique planificatrice qui se veut aussi exhaustive et englobante que possible, ces plans découpant de plus en plus finement des zones d'affectation de plus en plus spécialisées dont il s'agit de coordonner logiquement et de manière aussi cohérente que possible la distribution spatiale.

C'est ainsi que, l'un des effets principaux des mesures AFU et du plan des ZPTP aura sans doute été dans le cas de Morrens, comme dans bien d'autres communes de la périphérie, de soumettre la construction dans les zones sensibles à l'élaboration de PQ ou de PPA, plans qui ont fonctionné comme des instruments de rationalisation, de concentration, d'harmonisation et d'esthétisation des constructions aux mains des communes. La filiation souvent observée de la zone sans affectation spéciale à proximité du centre villageois à la zone intermédiaire, puis à l'élaboration d'un PQ est exemplaire de cet effet de l'AFU sur les modalités d'affectations de nombreuses zones sensibles dans les communes de la périphérie.

La méthode des plans spéciaux (PPA et PQ) a l'avantage pour la commune (1) de permettre la réalisation du plan où le besoin s'en fait sentir et d'introduire des étapes dans l'aménagement, (2) de résoudre des problèmes particuliers d'implantation ou d'intégration et (3) d'obliger les



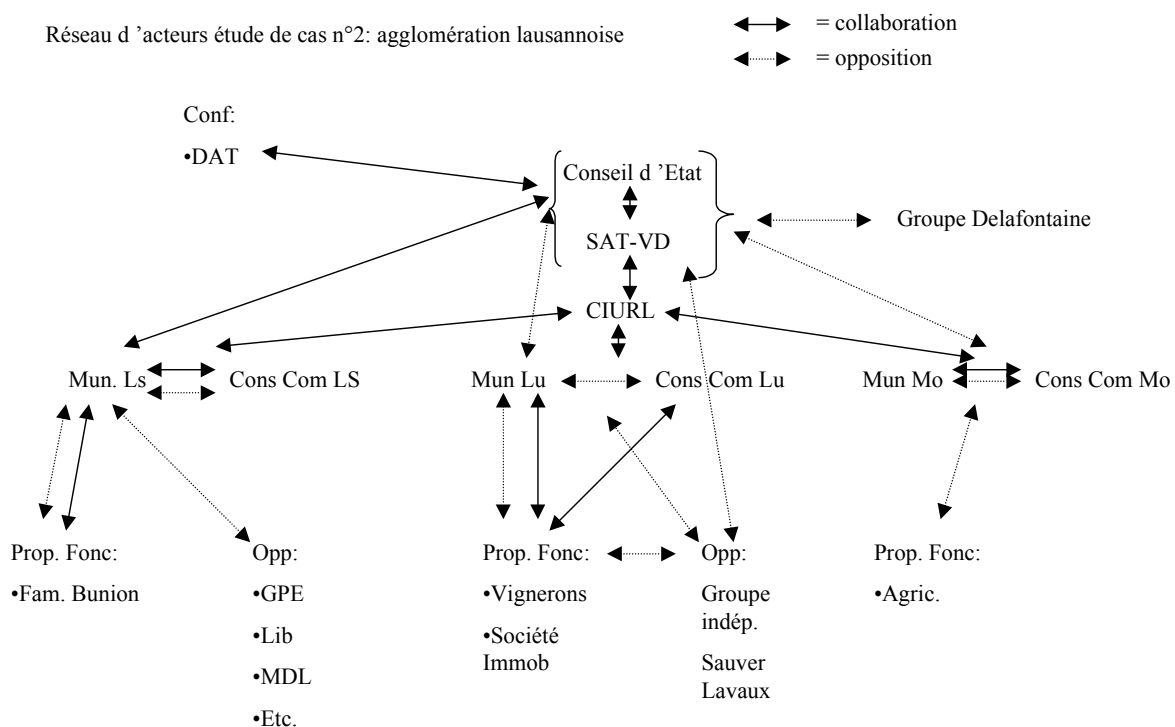
propriétaires fonciers à participer pour tout ou partie à la réalisation des équipements, notamment dans les cas de parcelles non zonées avant l'établissement du plan.

Cette planification de la localisation des différentes affectations du sol constitue clairement un enjeu politique local important. Ce n'est donc pas par hasard si, dès les années 1970, la stratégie de la Municipalité a consisté, afin d'éviter tout mouvements spéculatifs, à conserver le plans directeur communal *aussi secret que possible*.

Finalement, les deux listes électorales lors des élections de 1973 sont non partisans. Les clivages politiques ne jouent apparemment pas de rôle particulier dans le cadre de la politique communale. Le clivage sociopolitique pertinent durant toute la période aura certainement été celui entre agriculteurs « originaires » et les « urbains » qui viennent s'installer dans les zones villas de la commune.

La figure 8.22 visualise la configuration des relations entre les différents acteurs au sein du périmètre.

**Figure 8.22 : La configuration des relations entre acteurs au sein du périmètre de l'agglomération lausannoise entre 1960 et 1985**



#### 8.4.7 L'impact du changement des composants nationaux sur le changement de régime dans le périmètre de la région lausannoise

L'analyse, aussi bien des transformations des composants cantonaux et communaux du régime au sein du périmètre, que celle de leurs effets sur les pratiques concrètes d'aménagement dans les communes (par exemple au travers des plans de zones), a montré l'importance des impacts des transformations des composants fédéraux sur le changement local. Parmi les quatre changements affectant les composants fédéraux que sont chronologiquement : (1) les articles constitutionnels du droit foncier, (2) la loi fédérale sur la protection des eaux, (3) l'AFU et (4) la LAT, le premier et le troisième sont certainement ceux qui ont eu le plus grand impact dans le périmètre analysé ici.

L'adoption des *deux articles constitutionnels* sur la garantie de la propriété et sur le principe d'une législation fédérale en matière d'aménagement du territoire a eu principalement deux effets :

1. En instituant le principe d'une loi-cadre fédérale, ces articles ont contribué à renforcer la dynamique, initiée à l'époque depuis une dizaine d'années, de mise en place d'une politique cantonale d'aménagement du territoire. Les autorités cantonales et communales sont désormais confirmées dans le fait qu'elles auront à poursuivre le développement de cette nouvelle politique quoiqu'il arrive, et qu'elles auront à exécuter des tâches d'aménagement certainement encore plus étendues dans le futur, qu'elle que soit la virulence des oppositions qu'elles affrontent déjà à l'époque. Cette confirmation par le niveau fédéral de la pertinence des tâches d'aménagement déjà entreprises au niveau cantonal et, parfois également, au niveau local (communal) a certainement contribué à renforcer la position des initiants, privés (bureaux d'urbanisme) comme publics (services techniques ou d'aménagement du territoire communaux), de l'aménagement du territoire.
2. Toutefois, dans le même temps, la garantie constitutionnelle de la propriété (privée) a également contribué à un renforcement, aussi bien juridique que politique et symbolique, des capacités de résistance des propriétaires fonciers face aux éventuelles atteintes au contenu de leurs titres de propriété (avant tout leur droit à bâtir). En effet, suite à l'institutionnalisation de l'incohérence fondamentale entre politique foncière et politique de l'aménagement du territoire (résultant du compromis de 1969 et du rejet de la première version de la LAT), la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire par les communes, bien que démocratiquement décidées, a été rendue parfois très difficile faute des moyens financiers nécessaires pour indemniser les propriétaires fonciers. Dans ces conditions, le développement de la jurisprudence fédérale qui s'en est suivi a eu des effets considérables sur les conditions de concrétisation du changement de régime au niveau local, puisque c'est elle qui a, de facto, rendu possible, au travers d'un durcissement progressif des conditions d'octroi des indemnisations pour expropriation matérielle, une grande partie des réductions de ZAB exigées par la politique d'aménagement du territoire.

L'AFU a quant à lui joué un rôle central de *catalyseur* de cette même concrétisation du changement de régime au niveau local. Ce rôle déterminant des mesures AFU s'est manifesté de plusieurs manières :

1. En soustrayant provisoirement à la construction l'ensemble du territoire situé hors zone, ainsi que des portions surdimensionnées de la ZAB, il a indéniablement permis de sauver des portions importantes de sol, notamment de terrains agricoles ou formant des paysages dignes d'intérêt, en les protégeant contre des usages peu rationnels menant au gaspillage, voire au saccage.
2. Il constitue un signe politique fort venant de la Confédération et renforçant les exécutifs communaux dans leur difficile lutte contre les fortes pressions de la spéculation. L'arrivée de l'AFU renforce ainsi la légitimité des municipalités, soit face au Conseil communal, soit face aux propriétaires fonciers ou aux promoteurs immobiliers qui exercent souvent des pressions, parfois extrêmement fortes, sur elles. Ainsi, dans les villages de la périphérie, l'AFU apparaît souvent pour la Municipalité et le Service technique (ou d'aménagement du territoire) comme une reconnaissance « du haut » (qui les rassure) qu'« ils étaient dans le juste ».
3. Plus concrètement encore, l'AFU fournit aux communes une ressource précieuse qui est le *temps*. Le gel provisoire de la constructibilité de la plus grande partie du territoire communal a pour effet de calmer les ardeurs spéculatives des différents acteurs du marché

foncier en leur interdisant d'exploiter les terrains acquis, ce qui correspond à une limitation très forte des droits d'usages, et ceci *sans que les victimes soient en mesure de recourir à la menace habituelle de la demande d'indemnisation pour expropriation matérielle*. Outre le fait de contraindre les spéculateurs, les promoteurs et autres entrepreneurs immobiliers à *différer leurs projets* (ce qui va précisément à l'encontre des pratiques du milieu et des règles des marchés fonciers spéculatifs), le temps mis ainsi à disposition des communes a souvent permis à celles-ci de préparer l'élaboration ou la modernisation de leur plan de zones communal sans être soumises à la pression de ces utilisateurs impatientes du sol.

4. Il contribue à la diffusion systématique des nouveaux principes et concepts (plus globalisants) en matière d'aménagement du territoire, ainsi que des principes de protection du paysage, ceci au travers du processus même de sa mise en œuvre. En effet, l'exécution de l'AFU a permis, dans le canton de Vaud comme ailleurs - au travers de la réalisation des plans des ZPTP, de la mise à l'enquête publique et du traitement, au travers de procédures souvent longues, parfois pénibles, mais toujours argumentées de la part des urbanistes et des services de l'Etat, des oppositions de la part de particuliers, de communes ou d'autres types d'acteurs encore - la diffusion de concepts, représentations et pratiques concrètes d'aménagement du territoire, aussi bien auprès des propriétaires fonciers privés, des groupes socioprofessionnels liés à la gestion des affaires foncières (architectes, avocats, notaires, ingénieurs, etc.), que des acteurs politico-administratifs et des communes.
5. L'AFU a également eu des effets sur la politique de prêts, parfois inconsiderée, des banques. L'AFU fonctionne comme un signe claire adressé à ces dernières que la situation actuelle et les pratiques de prêts pour l'acquisition de biens fonciers ou de terres agricoles, largement surévalués, sont dangereuses, aussi bien économiquement que du point de vue de l'aménagement du territoire.
6. Finalement, l'un des effets majeurs de l'AFU aura consisté dans la « découverte » par les acteurs du terrain, aussi bien privés, que publics, de la puissance du droit public. Les communes, notamment, découvrent les nouvelles possibilités de régulations des usages du sol résultant du passage des stratégies foncières (droit privé) aux stratégies de politiques publiques (droit public), faisant ainsi l'expérience qu'il n'est plus forcément nécessaire d'acheter le terrain pour réaliser les aménagements.
7. L'exécution de l'AFU, ainsi que l'avancement des travaux d'élaboration de la LAT, contribuent également à renforcer l'idée de la nécessité des révisions de 1971 et de 1976 de la LCAT. Il est intéressant de constater que ces deux révisions introduisent de manière anticipée des mesures – calibrage de la taille de la ZAB en fonction du développement attendu de la commune dans les 10 ans à venir et introduction de la zone agricole – constitutives du projet de loi fédérale.

Il est à noter que l'importance du rôle de l'AFU dans le changement local résulte également de la prolongation (initialement non prévue) à plusieurs reprises de la durée de sa validité. Il est piquant d'observer que cette perpétuation des effets de l'AFU est partiellement le résultat - certainement involontaire - de la stratégie de ses principaux opposants. En effet, l'impact de l'AFU a été d'autant plus durable que sa durée de vie a été prolongée à trois reprises (jusqu'à fin 1976, fin 1979, puis finalement fin 1981), *notamment en raison du rejet en votation populaire de la première LAT en 1976*. Ainsi, conçu pour durer 2 ou 3 ans, l'AFU aura finalement, grâce au référendum contre la première LAT, déployé ses effets durant près de 9 ans. L'inscription dans la durée de mesures dont le haut degré de contrainte était légitimé par l'urgence de la situation, de même que par le caractère provisoire de celles-ci, a eu pour effet paradoxalement de renforcer le zonage temporaire plus exigeant et de rendre son démantèlement plus difficile.

Les effets des changements des composants fédéraux auraient certainement été plus importants encore en l'absence des dispositions cantonales (voire parfois communales) préexistantes (loi Vouga de 1964) ou contemporaines à l'exécution de l'AFU (révisions de 1971 et 1976 de la LCAT).

C'est précisément la rencontre réussie entre ces différentes mesures fédérales et cantonales qui contribue à faire de l'entrée en vigueur de la LAT, comme dans le cas du canton de Berne (Nahrath 2002a), avant tout un exercice de coordination entre les différents instruments de planification déjà là, plutôt qu'une véritable révolution.

#### **8.4.8 Le rôle des différents acteurs et des différents niveaux institutionnels dans le processus de changement de régime**

Si, comme on vient de le montrer, il existe indéniablement un impact significatif sur le changement local des transformations affectant les composants fédéraux du régime, force est cependant de constater que la dynamique de changement, envisagée dans sa globalité - c'est-à-dire en prenant en compte simultanément l'ensemble des niveaux institutionnels -, est bien plus complexe qu'il n'y paraît à première vue et est loin de se réduire à un simple processus *top-down*. Tout se passe en effet comme si le processus de changement se composait, au sein du périmètre, de plusieurs dynamiques, dans un premier temps distinctes les unes des l'autre, se déroulant simultanément aux différents niveaux institutionnels et se rencontrant au moment de l'exécution de l'AFU à partir de 1973.

En effet, ce que montre bien l'analyse des sous-cas, c'est que la prise de conscience, par les responsables locaux dans les communes, de l'importance des questions d'aménagement du territoire, ainsi que les changements de pratiques en la matière qu'elle implique, ne résultent pas d'une simple *diffusion* vers les communes des concepts d'aménagement et de planification par les « théoriciens » de l'aménagement du territoire (ORL, ASPAN), ou encore par les services de l'administration cantonale, mais résultent bien plutôt de *l'expérimentation concrète des problèmes d'aménagement que font les autorités communales lorsqu'elles sont confrontées aux questions de gestion du développement de la commune*.

Plus concrètement, c'est probablement en premier lieu au travers des diverses tentatives de contrôle des *incidences financières et fiscales* du (sur)dimensionnement de la ZAB, que les autorités communales découvrent l'importance des enjeux d'aménagement du territoire. C'est en effet lorsqu'elles sont confrontées aux choix stratégiques concernant l'équilibre entre développement démographique et économique, recettes fiscales et frais d'équipement des zones constructibles, que les communes sont amenées à prendre la mesure de l'importance fondamentale de la question du dimensionnement approprié de la ZAB pour le développement futur de la commune. On peut donc dire que ce sont souvent les questions d'équilibre budgétaire (entre rentrées fiscales et frais d'équipements) et de stratégie de développement communal qui ont été les principaux vecteurs (empiriques) de diffusion des préoccupations et des pratiques en matière d'aménagement du territoire dans les communes. Dans ce contexte, il est intéressant d'observer comment les communes, aussi bien celles de grande taille comme Lausanne, que celles de petite taille comme Morrens, ont exploité l'opportunité que leur offrait l'AFU de reporter la responsabilité des mesures souvent impopulaires d'aménagement du territoire sur le dos, soit du canton, soit, mieux encore, sur le dos de « Berne » et de la Confédération.

De même, l'exemple du canton de Vaud le montre, certains cantons, pour des raisons probablement assez différentes les unes des autres, n'ont pas attendu l'intervention fédérale pour initier la mise en place de mesures en matière d'aménagement du territoire. Dans leur cas également, la confrontation aux problèmes concrets de l'aménagement a joué un rôle tout aussi important que la diffusion des travaux scientifiques et des « Leitbilder » de l'ORL (ORL 1971) ou les premiers rapports de l'administration fédérale (Groupe de travail de la Confédé-

ration pour l'aménagement du territoire 1970, Rotach 1973b) dans les ressorts de l'émergence des préoccupations aménagistes.

Ainsi, dans le canton de Vaud, caractérisé par sa « vocation agricole » et son « retard » en matière de développement industriel et économique, en comparaison des autres grands cantons suisses du Moyen-Pays, c'est avant tout la question des *terres agricoles* qui a constitué l'enjeu principal et le vecteur de l'émergence de la problématique de l'aménagement du territoire. Cette question comportait deux dimensions, partiellement interdépendantes : (1) la création d'une zone agricole qui permette de distinguer définitivement les zones constructibles des terrains agricoles et (2) la question de la péréquation entre ces deux types de terrain (constructibles et agricoles), respectivement la compensation de la « moins-value » foncière des terres agricoles par une rétrocession d'une partie de la plus-value enregistrée par les terrains classés en ZAB. Différents systèmes de péréquation (en nature, financière) ont été discutés dans les années 1960 et 1970, notamment sous l'impulsion de certaines composantes des milieux agricoles et notamment le « groupe Delafontaine ».

Mais les questions agricoles ne sont pas les seuls enjeux qui ont participé à l'émergence de la problématique de l'aménagement du territoire dans le canton : l'aménagement des agglomérations, ainsi que des espaces périurbains, touristiques, ou encore des zones vertes et de détente, sont également au cœur des préoccupations du Service de l'Urbanisme (et plus tard de l'aménagement du territoire). Le fait que ces enjeux se sont partiellement recoupés géographiquement et aient le plus souvent pris la forme de la lutte contre la dispersion des constructions en périphérie des agglomérations, des localités ou des villages, là où prédominent les terres agricoles ou, dans les cas des régions de Lavaux et de La Côte, les zones de vignobles, a certainement contribué à renforcer la perception de l'acuité de ces problèmes.

On peut raisonnablement faire l'hypothèse que cette rencontre entre efforts de protection des terres agricoles et aménagement des régions périurbaines a contribué à faciliter une autre rencontre qui contribua également au développement de la politique cantonale d'aménagement du territoire, à savoir celle entre le Conseiller d'Etat Marc-Henri Ravussin (membre du Parti des Agrariens et des Indépendants (PAI), proche des milieux agricoles, agriculteur lui-même) et l'architecte cantonal Jean-Pierre Vouga (architecte, urbaniste, chef du Service de l'Urbanisme). En effet, les deux hommes, qui ne s'étaient pas choisis et doivent leur collaboration au hasard à la fois, de l'évolution des carrières des fonctionnaires, et des résultats électoraux, comprennent très vite qu'il existe entre les postures qu'ils incarnent, non pas une fusion, mais en tous les cas une forte convergence de leurs intérêts réciproques :

« Il y eut dès lors, et cela nous paraît essentiel pour comprendre les péripéties ultérieures relatives à l'aménagement du territoire dans le canton de Vaud, une complémentarité conjoncturelle en puissance entre les objectifs globaux des planificateurs et les objectifs limités (de politique agraire) de certains milieux agricoles. C'est dans cette complémentarité que l'on peut et doit puiser l'intelligence d'une grande partie de la politique d'aménagement du territoire dans le canton de Vaud depuis 1962: son style, ses ambiguïtés, ses aléas comme ses rebondissements ». (Boggio 1973 :33)

Il convient cependant de noter que, par delà cette « rencontre », les rapports de force au sein du Gouvernement vaudois et de son administration sont nettement en faveur des thèses aménagistes. Le Conseil d'Etat connaîtra tout au long des années 1970 une majorité favorable à l'aménagement du territoire, majorité composée aussi bien de représentants de la gauche (par exemple André Gavillet, socialiste) que de la droite (par exemple Claude Bonnard, libéral, Jean-Pascal Delamuraz, radical), ainsi que, on vient de le voir, des agrariens.

Du côté de l'administration, le Service de l'Urbanisme, qui sera repris en 1972 par Claude Wasserfallen, peut compter sur des ressources humaines et scientifiques très importantes et efficaces. Le Service a évidemment joué un rôle central dans le processus de changement,

aussi bien au travers de son important travail d'analyse (études sectorielles) et de planification (plan directeur cantonal), que par ses interventions dans le terrain, notamment auprès des communes et des acteurs des secteurs fonciers, immobiliers et agricoles. Bien que défendant des options d'aménagement relativement strictes en comparaison avec les pratiques antérieures, la stratégie du Service a consisté à créer les conditions de solutions d'aménagements réalistes et politiquement et socialement acceptables par le plus grand nombre des protagonistes en concurrence pour l'accès au sol. Ce faisant, il a également contribué à une définition de l'« intérêt public » en matière d'aménagement du territoire.

Le Service de l'Urbanisme a été fortement aidé dans certaines de ses tâches, notamment dans le cadre de l'exécution de l'AFU, par les bureaux privés d'urbanisme. Le système de mandats qui est instauré à cette occasion et qui assimile ceux-ci à une sorte d'administration parapublique, semble avoir bien fonctionné. Ces bureaux ont également collaboré à certaines analyses et élaborations de conceptions de planification cantonales et régionales (plan directeur de la région lausannoise). Mais la contribution principale de ces bureaux a consisté dans l'élaboration pour le compte d'un grand nombre de communes de leurs planification locale (règlements et plans directeur, de zones, règlement de police des constructions, etc.). Moins impliqués que le personnel administratif et politique communal et cantonal dans les rapports de force politiques, les bureaux d'urbanistes ont pu exploiter, probablement plus que les autres acteurs de l'aménagement, leur statut de professionnels pour contribuer à la diffusion dans les communes et, par-delà, dans la population, des principes théoriques et pratiques de planification, d'aménagement et d'urbanisme. On remarquera encore l'ironie du renversement des relations entre ces bureaux et les communes, relations qui de très souvent conflictuelles au moment de l'exécution de l'AFU, se transforment en relations de mandants à mandataires au moment de la réalisation de la planification communale « régulière ».

Face aux acteurs politico-administratifs et aux urbanistes se dressent souvent les usagers (privés) du sol – par ailleurs très souvent en situation de forte rivalité entre eux –, qui eux également ont joué un rôle aussi important que divers dans le processus de changement de régime et sa concrétisation sur le terrain. Les propriétaires de bien-fonds réputés constructibles, les spéculateurs et les promoteurs (et avec eux, l'ensemble des groupes professionnels liés de près ou de loin au secteur de la construction, de l'immobilier et du logement) sont certainement les acteurs qui ont le plus contribué à la conflictualisation du changement de régime, en luttant, parfois avec succès, contre son avènement. Pour ce faire, ils ont souvent passé par les Conseils communaux (comme à Lutry), ainsi que par les partis politiques de droite (radicaux et libéraux, parfois agrariens). Leur capacité de résistance a donc profondément influé sur la dynamique du changement au niveau local, comme aux autres niveaux institutionnels (cf. le référendum gagné contre le premier projet de LAT en 1976). Ils ont en particulier admirablement joué de l'instrument de la demande d'indemnisation pour expropriation matérielle pour mettre les communes sous pression et les dissuader de réduire la taille des zones constructibles.

Les promoteurs et les spéculateurs ont parfois été aidés dans ce combat par certaines fractions des milieux agricoles défendant les intérêts de ceux parmi leurs membres qui entendent préserver la possibilité pour les agriculteurs (la même chose vaut pour les viticulteurs de Lavaux et de La Côte) de capter une partie de la plus-value foncière résultant du développement urbain et industriel du canton. M. cadres rend bien compte de la duplicité de la situation et l'ambiguïté de la posture du monde agricole face à l'aménagement du territoire, à la fois instrument de défense des terres agricoles et obstacle à l'accroissement de la valeur monétaire de leur bien-fonds :

« L'évolution de la conjoncture économique, échauffée par la préparation de l'Expo et la construction de l'autoroute, a bouleversé la distribution du capital foncier et les conditions de son utilisation. Le paysan vaudois n'y est pas insensible. Si structurellement tous les milieux agricoles sont

affectés par les tensions foncières, politiquement, ces milieux sont divisés : généralement ouverts à l'idée de l'aménagement du territoire ils laissent cependant apparaître de forts clivages quant aux moyens à mettre en œuvre et minoritaires sont les tenants de la tendance interventionniste. C'est que pour beaucoup l'idéal terrien est atténué par la perspective de gains importants à réaliser sur la vente de leur terre. Les paysans ne sont pas vraiment des spéculateurs, comme certains l'ont dit, plus simplement, ils spéculent sur la spéculation ! » (Boggio 1973 :33)

Ainsi, le moment critique pour tout exploitant se présente lorsque se développe une *trop grande dissociation* entre le prix du terrain (agricole ou viticole) sur le marché foncier et sa valeur de rendement, la vente apparaissant alors de plus en plus comme une occasion à ne pas manquer, l'opération financière, juteuse, permettant par exemple d'acheter de nouveaux terrains agricoles ailleurs - ce mécanisme contribuant, soit dit en passant, à faire monter également le prix des terres agricoles sur le marché foncier.

Il est intéressant de constater le rôle joué par les « rurbains », soit les nouveaux habitants d'origine urbaine s'installant dans les communes de la banlieue (Lutry), puis de la périphérie (Morrens), dans la promotion d'une planification locale plus restrictive et la lutte contre la vente des terrains agricoles (ou viticoles) aux spéculateurs et promoteurs immobiliers. Fondée sur une posture ambiguë, consistant en quelque sorte à « refermer la porte derrière soi »<sup>418</sup>, l'action de cette catégorie de nouveaux habitants n'en a pas moins contribué à renforcer le pôle aménagiste au sein de communes antérieurement plutôt réticentes à toute nouvelle limitation du droit de bâtir sur son territoire. Cette catégorie de population entretient fréquemment des liens assez étroits avec un certain nombre d'associations de protection de la nature, du paysage ou du patrimoine, ou de groupes de pression environnementaux, dont ils sont souvent également membres.

Il est intéressant de noter que, dans les situations plus tendues, où les enjeux dépassent les frontières communales cette catégorie de la population, en se constituant en groupement de défense d'intérêts (Groupe indépendant de Lutry) joue le rôle d'intermédiaire avec les groupes de pression environnementaux régionaux, nationaux, voire internationaux, recourant ainsi à la stratégie de l'élargissement du périmètre du conflit et à la montée en généralité du problème local.

Les groupements environnementaux, qui sont évidemment des « professionnels » de ce genre de stratégie, ont souvent su exploiter l'orientation globalisante du nouveau discours aménagiste pour infléchir les processus de décision concernant l'aménagement d'espaces particuliers (argument de la protection du couloir de verdure entre le Jorat et le centre de Lausanne dans le cas de l'Hermitage, protection de l'unité paysagère de Lavaux dans le cas de l'aménagement de Villette et de Lutry).

#### **8.4.9 Autres facteurs de changement**

Outre les phénomènes de spéculation et d'urbanisation dispersée des campagnes et des vignobles, d'autres facteurs sont intervenus dans le processus de changement de régime au sein du périmètre. Le premier d'entre eux, qui a déjà été mentionné à plusieurs reprises, est l'Exposition nationale de 1964 à Lausanne. Outre sa contribution à la diffusion de la problématique de l'aménagement du territoire qui se trouve au centre de ses préoccupations, *son aménagement même* (comblement du lac, aménagement de la région de Vidy), ainsi que l'énorme chantier que représente la construction de l'autoroute Lausanne-Genève qui l'accompagne, ont certainement contribué à rendre plus visibles, palpables et concrètes les

---

<sup>418</sup> Dans le sens où, porteurs de l'exigence d'une limitation des ZAB au nom de la protection des terres agricoles et de la qualité de la vie des habitants de la localité, ces nouveaux venus semblent « oublier » qu'ils viennent eux-mêmes, précisément, de profiter, pour leur propre logement individuel (le plus souvent une villa), de la disponibilité de terrains constructibles pris sur des terres agricoles.

questions d'aménagement du territoire cantonal. Cette sensibilisation s'est trouvée par la suite encore renforcée par le développement spectaculaire de la région de l'ouest lausannois, ainsi que par la poursuite de la construction de l'autoroute en direction de Vevey et Montreux à travers la région du Lavaux.

L'enchaînement des trois phénomènes que sont (1) la crise du logement durant les années 1960, (2) la crise pétrolière des années 1973 et 1974 et la récession économique qui l'a suivie et (3) la baisse de la croissance démographique (naturelle et artificielle) constitue l'autre série de facteurs externes ayant influé de manière significative sur le processus local de changement de régime.

- 1) Cette crise du logement<sup>419</sup>, qui résulte aussi bien du « baby-boom » (demande en matière d'extension de la taille des logements) que de l'arrivée massive de travailleurs étrangers (demande en matière d'accroissement du nombre de logements) à la faveur de la croissance économique exceptionnelle de cette période, débouche, durant les années 1960, sur un grand programme de construction de logements, notamment dans de nouveaux quartiers à la périphérie du centre-ville de Lausanne (Urbaplan 1972, Marchand 1997). Un très grand nombre de PQ sont votés dans les communes de la région lausannoise dont la réalisation se termine au début des années 1970. A cette date, tous n'ont cependant pas encore été réalisés, et servent de réserve de ZAB au vu des prévisions économiques et démographiques toujours aussi « optimistes » (Urbaplan 1972).
- 2) La crise pétrolière, imprévisible, et la récession économique qui s'en est suivie, ont surpris tout le monde et en premier lieu les promoteurs immobiliers dont certains, parmi les plus importants du pays, font faillite (Göhner AG). En effet, le ralentissement des activités économiques, notamment dans le secteur de la construction, a pour effet de réduire la demande en logement de la part des ouvriers étrangers, initiant ainsi une sorte de cercle vicieux.
- 3) Parallèlement, la baisse de la croissance démographique, cette dernière se révélant très éloignée des prévisions de la décennie précédente, achève de « plomber » le secteur de la construction et de l'immobilier, réduisant ainsi significativement la demande en terrains à bâtir durant la seconde moitié des années 1970.

Il ne fait pas de doute que l'enchaînement de ces phénomènes, partiellement indépendants de la dynamique plus spécifique de mise en place du régime de l'aménagement du territoire, a eu des effets importants sur son développement, et ceci à tous les niveaux institutionnels. En ce qui concerne la région lausannoise, on retrouve ces effets dans les sous-cas analysés. Ils ont ainsi certainement joué un rôle dans la décision de l'hoirie Bunion de renoncer aux projets immobiliers qu'ils avaient encore sur la partie nord de leur domaine et de vendre cette dernière portion à la Ville et au canton. A Morrens, on observe également une plus grande facilité de la commune à réduire sa ZAB surdimensionnée. De manière générale, les statistiques de mises à l'enquête montrent bien un phénomène de baisse de la demande en sol durant cette période. Cette baisse ne sera que passagère, la pression sur le sol s'accroissant à nouveau durant la décennie suivante, au moment de la mise en œuvre de la LAT durant les années 1980.

#### **8.4.10 Quelques enseignements dérivés des sous-cas concernant le processus local de changement de régime**

Il s'agit ici de faire encore une dernière série de remarques concernant certains enseignements tirés de l'analyse des sous-cas.

---

<sup>419</sup> Le taux de logements vacants oscille entre 0,2% et 0,6% entre 1964 et 1969 (Union suisse pour l'amélioration du logement 1970 :27).



1. Une grande partie des communes sont contraintes d'affronter cette période de changement de régime en ne disposant que de *très faibles ressources foncières* (terrains en mains communales) et *financières* (au vu des prix pratiqués sur le marché foncier). Il est dès lors intéressant d'observer les différents types de stratégies que celles-ci ont développées, souvent avec succès, pour compenser ces handicaps dans le cadre de la mise en œuvre des premières dispositions d'aménagement du territoire : échanges de terrains, remembrements parcellaires (Lutry, Villette), déplacement de droits à bâtir sur des terrains mis préalablement en réserve de ZAB (Morrens), achats sous condition de donations complémentaires (Hermitage), fourniture de prestations autres en échange de donations (Hermitage), usage du mécanisme de la péréquation réelle (Le Mont).  
Il est en effet intéressant de constater que, de manière générale, les mesures AFU ont souvent incité les communes à une gestion pragmatique des problèmes d'aménagement, gestion passant souvent par des *négociations*, voire des *marchandages* avec les propriétaires fonciers en vue de trouver des accords à l'amiable, accords qui ont la plupart du temps nécessité entre 5 et 10 ans de négociations. Ces processus de négociation ont souvent amené les communes et les propriétaires fonciers à réfléchir ensemble aux problèmes d'aménagement de territoire communal. A ce propos, plusieurs interlocuteurs ont insisté sur la « découverte progressive » par les acteurs communaux durant les années 1960 et surtout 1970, de l'importance pour la gestion des problèmes d'aménagement. Ils insistent notamment sur le rôle joué par la législation cantonale (LCAT de 1964) dans le processus de diffusion de la problématique aménagiste. C'est en effet souvent sous l'impulsion ou la contrainte de l'application des réglementations cantonales que les municipaux de Morrens prennent par exemple conscience de l'importance et la signification de ces questions<sup>420</sup>.
2. En cas d'échec de ces différentes stratégies, les procédures judiciaires entamées par les propriétaires fonciers et les promoteurs ont montré l'importance du rôle qu'ont joué les tribunaux, et en premier lieu le Tribunal Fédéral, dans la phase délicate de concrétisation sur le terrain du changement de régime. En effet, le développement d'une jurisprudence plus restrictive en matière d'expropriation matérielle s'est révélé être la véritable *clé de voûte* du régime, sans laquelle ce dernier aurait vu ses capacités à se concrétiser sur le terrain, c'est-à-dire à influencer sur les usages et sur l'état de la ressource, probablement réduites significativement.
3. Cette judiciarisation des relations entre acteurs n'est souvent que la dernière étape d'un processus déjà passablement conflictuel au sein des communes, voire parfois des institutions communales elles-mêmes. L'élaboration ou la révision du plan de zones communal et de son règlement mène souvent à des tensions importantes, voire des conflits, allongeant le processus de décision politique entre la Municipalité (et son Service de l'aménagement du territoire) d'une part, et le Conseil communal d'autre part. On l'a vu à plusieurs reprises dans les communes de Lausanne, Lutry et Morrens, le poste de Municipal (notamment celui qui est responsable des questions d'urbanisation ou d'aménagement) représente une position particulièrement inconfortable, située entre le *marteau cantonal* (Conseil d'Etat et Service de l'Urbanisme) et l'*enclume locale* (Conseil communal, groupes de pressions, propriétaires fonciers et électeurs).
4. Une dernière remarque concerne l'importance que revêtent les critères paysagers en tant que vecteurs de la mise en place des dispositions d'aménagement du territoire dans les communes. Il est en effet frappant de constater la fréquence et l'importance du recours

---

<sup>420</sup> L'un des interlocuteurs, ancien municipal, précisément chargé des questions d'aménagement, et ayant développé à Morrens sa PME, dit avoir eu rétrospectivement un peu honte d'avoir implanté les locaux de sa PME en pleine campagne, mais rappelle en même temps que, à cette époque (début années 1960), personne ne trouvait une telle implantation inappropriée.

aux critères que sont la « vue depuis... » ou la « vue sur... » un site spécifique (la partie sud de la campagne de l'Hermitage, les vignobles de la Tour Berthelot ou du Crêt Bernard à Lutry, la silhouette générale du village, la Place de l'Orme ou les alentours du Signal de Morrens), dans les justifications des décisions en matière d'aménagement local<sup>421</sup>.

---

<sup>421</sup> Sur ce point, voir par exemple « Analyse des sites et aspects pratiques de leur protection », *Habitation*, n°4, 1970 :26-49.

# CHAPITRE 9 : LES EFFETS DU CHANGEMENT DE RÉGIME SUR LES USAGES ET L'ÉTAT DE LA RESSOURCE DANS LES PÉRIMÈTRES DES ÉTUDES DE CAS

## 9.1 LES EFFETS SUR LES USAGES DE LA RESSOURCE

### 9.1.1 Les rives du lac de Biemme et la colline du Hueb

#### 9.1.1.1 La mise en œuvre des principaux nouveaux composants du régime

Suite au changement de régime, quatre législations font principalement l'objet d'une mise en œuvre par les administrations cantonales et locales : la loi sur les constructions<sup>422</sup>, l'exécution cantonale de l'AFU<sup>423</sup>, la loi cantonale d'exécution de la LAT<sup>424</sup> et la loi sur la protection des rives des lacs et des rivières<sup>425</sup>. Bien qu'il soit hors de question de faire ici une évaluation exhaustive de leur mise en œuvre, les études de cas ont permis de mettre en lumière quelques tendances repérées au travers des pratiques administratives. En ce qui concerne les effets de la mise en œuvre des trois premières dispositions citées ci-dessus, j'ai pu repérer *trois effets majeurs* :

1. Un premier effet a consisté dans une première *réduction de certaines portions de ZAB surdimensionnées*. Le classement d'une grande partie des ZAB en zones protégées de type I a permis de geler les droits à bâtir et a eu un effet suspensif concernant l'obligation pour les communes d'équiper les terrains (notamment dans le cas du Hueb). Le report des projets de constructions au-delà d'une période de plus de 10 ans a dans certains cas convaincus les promoteurs d'abandonner le projet et a permis aux communes de déclasser des portions de ZAB à l'occasion de la révision (ou de la mise en place) du plan des zones communal<sup>426</sup>. Ces processus de déclassement ont été la plupart du temps favorisés par le durcissement des conditions de reconnaissance des cas d'expropriation matérielle dans la jurisprudence fédérale.
2. Un deuxième effet, tout aussi important, a consisté dans l'accélération de la réalisation ou de la révision par les communes de leurs plans d'aménagement locaux. La consultation de la liste des communes avec aménagement local approuvé par la DTP au 1<sup>er</sup> janvier 1980 montre ainsi qu'entre 1973 et 1979, 229 communes, soit *près de la moitié des communes* soumises à l'obligation de planification, avaient réalisé ou révisé leur aménagement local.
3. Un troisième effet a consisté dans la limitation de l'octroi d'autorisations de construire dans les zones sensibles. Cet effet est toutefois difficile à évaluer dans la mesure où il

---

<sup>422</sup> Loi sur les constructions (LC) du 7 juin 1970, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* 1970 168

<sup>423</sup> Ordonnance d'exécution de l'arrête fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire dans le canton de Berne du 24 mai 1972, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* 1972 178

<sup>424</sup> Loi sur les constructions (LC) du 9 juin 1985, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* 1985 195

<sup>425</sup> Loi sur les rives des lacs et des rivières du 6 juin 1982, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* 1982 212

<sup>426</sup> Même si la ville de Berne se situe en dehors du périmètre analysé, elle constitue un très bon exemple de ce processus, dans la mesure où la quasi totalité du territoire communal (53km<sup>2</sup>) se trouve en ZAB en 1970, ce qui obligerait théoriquement la commune à équiper l'intégralité de cette superficie (entretien Bentz). On se fera par ailleurs une idée de l'importance spatiale de ce phénomène de surdimensionnement des ZAB à l'échelle du territoire cantonal en consultant l'annexe B6 reproduisant la carte des ZAB délimitées au début des années 1970 (Planungsamt des Kantons Bern 1975).

existe plusieurs possibilités de dérogations permettant d'obtenir une autorisation exceptionnelle. En effet, alors qu'en théorie, les directives de la DTP sont claires - aucun permis de construire (nouvelle construction ou agrandissement de bâtiments et d'installations) ne pourra être octroyé dans les zones protégées I avant la ratification des nouvelles prescriptions communales<sup>427</sup> - de *petits* permis de construire peuvent être exceptionnellement octroyés, avec approbation expresse du Préfet. La consultation des archives des décisions rendues par la Direction des travaux publics en matière d'autorisations de construire<sup>428</sup> montre que ces directives n'ont pas été suivies à la lettre, plusieurs dizaines de ces autorisations exceptionnelles (y compris des permis de construire pour de nouveaux bâtiment) ayant été délivrées pour des parcelles situées sur les rives du lac entre 1973 et 1976<sup>429</sup>. Par ailleurs, en 1974, sur 440 demandes de permis pour des constructions en ZPTP dans le canton, 79.4% sont accordés et 20.6% refusés<sup>430</sup>.

Mais ces chiffres ne disent pas tout des effets du changement de régime dans la mesure où il s'agirait, en bonne logique, de répertorier, non pas les permis de construire octroyés à titre exceptionnel, mais *ceux qui ne l'ont pas été*, soit qu'ils aient été d'emblée refusés par la commune, soit que les propriétaires aient renoncé d'eux-mêmes à solliciter une telle dérogation, phénomènes évidemment quasiment invisibles, mais qui sont cependant bel et bien une conséquence directe de l'AFU<sup>431</sup>.

Une première analyse de la *mise en œuvre de la loi sur la protection des rives* a de son côté été réalisée par Claudio Cereghetti (Cereghetti 1989), et ceci notamment pour certaines communes se trouvant dans le périmètre analysé. Cinq éléments ressortent plus particulièrement de son analyse, qui sont confirmés par mes propres recherches :

1. Les deux objectifs de la loi (protection des rives et leur accessibilité), dans la mesure où ils sont nouveaux et partiellement contradictoires ont posé un certain nombre de problèmes de mise en œuvre dans les communes. Ceci du fait qu'il a fallu, pour certaines parties de rives, privilégier un objectif au détriment de l'autre.

---

<sup>427</sup> Circulaire de la Direction des travaux publics aux Préfets et aux communes du canton de Berne du 11 octobre 1974 « Directives concernant le traitement des projets de constructions dans les zones protégées à titre provisoire, conformément à l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire ».

<sup>428</sup> Archives de la Direction des travaux publics, Fonds BB X 3005-3222 (allgemeine Akten der Baudirektion 1964-1976) et BB 9.1. 1-138 (allgemeine Akten der Baudirektion 1977-1981), Archives cantonales bernoises, Berne.

<sup>429</sup> A titre d'exemple, toujours pour le même périmètre de la rive située dans les communes de Vinelz et Lüscherz, entre 1974 et 1976, pas moins de 14 autorisations exceptionnelles de construire, rénover ou agrandir concernant un total probable d'une vingtaines de maisons (sur un total de 100 maisons environ) ont été accordées. Ce constat est confirmé par le Kreisplaner de l'époque, Kurt Rohner (entretien), qui justifie ces décisions par le fait qu'il n'était pas possible d'interdire absolument toute intervention sur la rive. Souvent, ces autorisations sont accordées au titre de remplissage d'un « trou » au sein d'une zone déjà passablement construite ou parce que la transformation ou l'agrandissement sollicité « ne contrevient pas aux objectifs de la loi ».

<sup>430</sup> Rapport sur l'administration de l'Etat de Berne, 1974, p.292.

<sup>431</sup> Le calcul de la proportion de demandes acceptées par rapporta aux demandes envisagées, puis déposées, dans les 15 communes entre 1965 et 1985 se heurte à deux obstacles importants que sont : (1) la difficulté de rassembler les données dispersées au gré des méandres de la procédure de demande d'autorisation de construire (dans le meilleur des cas une enquête au niveau des Préfectures devrait permettre d'apporter des éléments de réponses, dans le pire des cas, l'enquête devant se réaliser au niveau des communes) et (2) la difficulté d'interpréter les résultats, c'est-à-dire de distinguer les effets de l'AFU de ceux d'autres facteurs (cf. la question des effets conjoncturels sur la baisse généralisée des constructions de logements à partir des années 1970).

2. Certaines petites communes ont de la peine à trouver les moyens administratifs pour (faire) réaliser ces plans, alors que dans le même temps, les bureaux de planification privés susceptibles de le faire sont débordés.
3. Le parti pris de la participation la plus complète possible des habitants des communes au processus d'élaboration du plan directeur, puis des plans de protection a considérablement ralenti le rythme de leur réalisation. A tel point que 90% des communes n'ont pas réalisé leur plan dans les temps qui leur étaient impartis. Les effets de ces retards sur la protection des rives ont cependant été atténués par l'existence de dispositions transitoires relativement sévères (notamment interdiction de construire à moins de 50 mètres de la rive).
4. Perçue comme une « loi socialiste », certaines communes ont tenté de mobiliser la forte tradition politique bernoise de l'autonomie communale pour retarder la mise en œuvre de la loi, la commune de Sutz-Lattrigen ayant même recouru (en vain) contre le plan directeur cantonal de protection des rives jusque devant le TF au motif qu'il constituait une violation de l'autonomie communale.
5. Il semblerait que l'administration cantonale (OACOT) ait fait un usage assez libéral des possibilités de dérogations en matière d'octroi de permis de construire sur la bande de terrain interdite à la construction<sup>432</sup>. Selon les témoignages recueillis lors des entretiens (Schneeberger, Settelen), ainsi que mes propres observations sur le terrain (photos à l'appui), il semblerait en effet que cette loi n'a pas vraiment rendu plus difficile la réalisation de nouvelles constructions dans les ZAB situées sur les rives, ni n'a réussi à empêcher, comme à Schattenwil, des transformations très importantes (confinant parfois au remplacement) de constructions existantes, transformations dont les effets esthétiques sur le paysage sont pourtant parfois fort discutables.

#### 9.1.1.2 Les impacts sur les usages

Selon que l'on considère le périmètre général ou que l'on focalise exclusivement sur la rive proprement dite, on peut développer deux interprétations sensiblement différentes de l'impact de l'AFU et de la LAT sur le changement local. Ainsi, s'il ne fait pas de doute que l'ensemble de ces mesures d'aménagement du territoire (et notamment l'AFU) ont eu des effets importants sur des portions significatives du territoire des 15 communes du périmètre, tout semble indiquer que les effets sur la rive proprement dite n'ont pas été aussi spectaculaires.

Ainsi, les effets du changement de régime n'ont pas concerné tous les usages du sol au sein du périmètre. C'est par exemple le cas du chemin des rives dont la construction ne doit rien aux nouveaux composants du régime, celle-ci ayant même probablement été paradoxalement freinée par la mise en œuvre de la loi sur la protection des rives, dont l'un des objectifs est précisément sa réalisation. C'est également le cas des installations portuaires et des plages publiques, ou encore des campings dont les réalisations ne sont pas des résultats du nouveau régime et ne sont que très peu affectées par lui.

Les principaux impacts, qui ont déjà été abondamment présentés sont ici simplement rappelés :

- *La distinction claire entre zones constructibles et non-constructibles* à travers le classement du « reste du territoire communal » en zone agricole et en zone protégée. Les usages agricoles et de construction sont enfin clairement séparés spatialement, ce qui a pour effet un usage plus rationnel, judicieux et économe du sol dans les communes du périmètre.
- *La réduction de la ZAB*. La mise en œuvre de ces différentes dispositions d'aménagement du territoire a le mérite d'avoir permis d'empêcher l'accroissement des phénomènes de dispersion et de gaspillage du sol. Les usages du sol en terme d'implantation de construc-

<sup>432</sup> Pour 1988, Cereghetti fournit le chiffre de 500 permis délivrés et 70 refusés pour l'ensemble du canton.

tions sont désormais spatialement plus concentrés et localisés de manière plus cohérente dans l'espace.

- *Le renforcement de la limitation de la densification des constructions sur la rive.* Le changement de régime ne fait que renforcer cette limitation d'usage dans la mesure où celui-ci est déjà partiellement régulé à partir des années 1930. Une limitation supplémentaire (provisoire) consiste tout de même dans la distance à la rive des nouvelles constructions qui est désormais de 50 mètres. L'usage consistant à coller sa maison à la ligne de rive se trouve si ce n'est définitivement interdit, tout du moins reconnu comme problématique et peu souhaitable.
- *La mise en tunnel d'un tronçon significatif de la N5.* Si le changement de régime n'a jamais remis en cause le tracé de la N5, ni les travaux de doublement de la voie CFF, l'AFU a cependant permis la mise en tunnel d'une partie du tracé de la N5, réduisant ainsi l'usage de la rive par la semi-autoroute.

Il semble donc au total que les rives du lac de Biemme ne représentent certainement pas un espace ayant été très fortement marqué par le changement de régime, ceci notamment du fait que les rives étaient déjà passablement protégées *avant* le changement.

Par ailleurs, d'autres phénomènes semblent également avoir joué un rôle, comme par exemple la récession économique du milieu des années 1970 qui a fortement contribué à réduire la pression sur le sol, suite à la forte diminution des activités dans le secteur de la construction.

Une autre manière de cerner un peu plus précisément les effets du changement de régime sur les usages du sol et surtout leur rationalisation consiste à reconstruire l'évolution, entre les années 1950 et 1990, de la variation des surfaces agricoles et construites pour l'ensemble des communes du périmètre<sup>433</sup>. En toute logique, le rythme de disparition des surfaces agricoles devrait baisser significativement, et ceci parallèlement à l'affaiblissement de la croissance des surfaces construites, suite à la mise en place du nouveau régime.

C'est effectivement ce que l'on peut observer lorsque l'on compare les décennies 1970 et 1980. L'amplitude de cette baisse du rythme de disparition des surfaces agricoles est souvent importante : passage d'un rythme décennal de -20.9% à -8.7% pour les 11 communes situées dans le District de Nidau et passage de -10% à -1% pour les 4 communes du District d'Erlach. Il en va de même pour la baisse du rythme d'extension des surfaces construites : baisse du rythme de croissance de +62% à +13% pour les 11 communes situées dans le District de Nidau et de 31.2% à 6.6% pour les 4 communes du District d'Erlach.

Il convient de noter que cette évolution en direction d'une baisse conjointe du rythme de disparition des surfaces agricoles et d'accroissement des surfaces à bâtir a lieu, à quelques très rares exceptions près, à tous les niveaux institutionnels (communes, Districts, canton de Berne) au sein et au-delà du périmètre. Ainsi, l'on retrouve le même phénomène à l'échelle du périmètre constitué par l'ensemble du territoire des quatre Districts, de même qu'à l'échelle cantonale. La baisse est cependant moins spectaculaire à cette dernière échelle. (baisse de +14% à +11% seulement).

---

<sup>433</sup> Très simple de prime abord, cette opération s'est au total révélée assez compliquée. En effet, si les données statistiques existent pour la décennie des années 1980 (comparaison entre les situations de 1979/1982 et 1992/1994), elles n'existent malheureusement pas de manière aussi systématique et détaillée pour les décennies précédentes. Ainsi, par exemple, conçues dans une logique dominée par les préoccupations d'économie agricole, les catégories statistiques de 1952 ne s'inscrivent que très difficilement dans la série statistique formée par les données des recensements ultérieurs. Après un certain nombre d'adaptations et de « reformatages », l'on parvient tout de même à dégager, de manière relativement fiable, les grandes tendances de la variation des usages du sol dans le périmètre.

Ce qui est cependant le plus remarquable dans ces résultats, c'est *la très forte croissance des surfaces à bâtir dans le périmètre durant les années 1970, soit au moment même où d'une part, l'on assiste à une baisse de la démographie (cf. figure 9.2 ci-dessous) et d'autre part, où entrent en vigueur les mesures d'urgence (AFU), puis les dispositions régulières (LAT) en matière d'aménagement du territoire.*

Comme on le verra plus loin (section 9.1.2), l'on retrouve partiellement ce même phénomène dans le cas de la région lausannoise (si ce n'est que, dans ce cas, la baisse de la population dans le périmètre urbain est largement compensée par la croissance démographique des communes de la périphérie de l'agglomération).

**Tableau 9.1 : Evolution de la variation des surfaces agricoles et construites 1952 – 1992 : périmètres des rives du lac de Biemme et de la colline du Hueb (les valeurs absolues sont présentées dans l'annexe B.2)**

Districts	Communes	Surfaces agricoles (Prairies, champs, cultures fruitières et vignes, pâturages, alpages)						Surfaces construites (habitat, industrie, commerce, transports, espaces verts)					
		1952-1972		1972-79/85		1979/85-1992/97		1952-1972		1972-79/85		1979/85-1992/97	
		Variation en surface absolue (ha) <i>(variation moyenne/décennie)</i>	Variation % <i>(variation moyenne/décennie)</i>	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue (ha) <i>(variation moyenne/décennie)</i>	Variation % <i>(variation moyenne/décennie)</i>	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue (ha)	Variation %
Bienne	Bienne	-432 <i>(-216)</i>	-56.9 <i>(-28.45)</i>	-82	-25.1	-30	-12.3	+427 <i>(+213.5)</i>	+110.6 <i>(+55.3)</i>	+72	+8.8	+31	+3.5
La Neuveville	La Neuveville	-44 <i>(-22)</i>	-22.2 <i>(-11.1)</i>	-1	-0.6	-10	-6.5	+18 <i>(+9)</i>	+26.8 <i>(+13.4)</i>	+7	+8.2	+10	+10.9
Nidau	Ligerz	+5 <i>(+2.5)</i>	+6.7 <i>(+3.35)</i>	-16	-20.2	-1	-1.6	0 <i>(+0)</i>	0 <i>(+0)</i>	+1	+6.2	+1	+5.9
	Twann	-17 <i>(-8.5)</i>	-4.8 <i>(-2.4)</i>	-58	-17.5	-7	-2.6	+9 <i>(+4.5)</i>	+56.2 <i>(+28.1)</i>	+36	+144	+1	+1.6
	Tüscherz-Alfermée	+4 <i>(+2)</i>	+11.4 <i>(+5.7)</i>	-18	-46.1	0	0	-6 <i>(-3)</i>	-40 <i>(-20)</i>	+15	+166.6	0	0
	Nidau	-53 <i>(-26.5)</i>	-63.8 <i>(-31.9)</i>	-28	-93.3	-1	-50	+31 <i>(+15.5)</i>	+46.9 <i>(+23.45)</i>	+34	+35	+1	+0.8
	Sutz-Lattrigen	-44 <i>(-22)</i>	-19.3 <i>(-9.65)</i>	-7	-3.8	-6	-3.4	+26 <i>(+13)</i>	+104 <i>(+52)</i>	+6	+11.7	+7	+12.3
	Mörigen	+5 <i>(+2.5)</i>	+3.1 <i>(+1.55)</i>	-27	-16.6	-5	-3.7	-8 <i>(-4)</i>	-34.7 <i>(-17.35)</i>	+23	+153.3	+5	+13.2
	Täuffelen	-51 <i>(-25.5)</i>	-14.9 <i>(-7.45)</i>	+2	+0.7	-24	-8.2	+20 <i>(+10)</i>	+30.7 <i>(+15.35)</i>	-8	-9.4	+25	+32.5
	Hagneck	-5 <i>(-2.5)</i>	-3.7 <i>(-1.85)</i>	-5	-3.8	-3	-2.4	+3 <i>(+1.5)</i>	+50 <i>(+25)</i>	+9	+100	+3	+16.7
	Ipsach	-35 <i>(-17.5)</i>	-20.7 <i>(-10.35)</i>	-25	-18.6	-9	-8.3	+34 <i>(+17)</i>	+242 <i>(+121)</i>	+19	+38.7	+9	+13.2
	Bellmund	-22 <i>(-11)</i>	-9 <i>(-4.5)</i>	-2	-0.9	-10	-4.6	+20 <i>(+10)</i>	+181.8 <i>(+90.9)</i>	+5	+16.1	+12	+33.3



	<i>Port</i>	-58 (-29)	-38.1 (-19.05)	-10	-10.6	-10	-11.9	+37 (+18.5)	+132.1 (+66.05)	+13	+20	+11	+14.1
Moyenne des 3 communes (Ipsach, Bellmund, Port) du périmètre de la colline du Hueb			-22.6 (-11.3)		-10		-8.2		+185.3 (+92.65)		+24.9		+20.2
Moyenne des 11 communes situées dans le District de Nidau		-24.6 (-12.3)	-13.9 (-6.9)	-17.6	-20.9	-6.9	-8.7	+54.7 (+27.3)	+69.9 (34.9)	+13.9	+62	+6.8	+13
Erlach	Lüscherz	-14 (-7)	-4.9 (-2.45)	-26	-9.6	-1	-0.4	+4 (+2)	+18.1 (+9.05)	+11	+42.3	+2	+5.4
	Vinelz	-11 (-5.5)	-3.9 (-1.95)	-21	-7.7	-5	-2	+1 (+0.5)	+2.3 (+1.15)	+1	+22	+5	+11.1
	Erlach	-71 (-35.5)	-28.5 (-14.25)	-21	-11.7	-2	-1.3	+16 (+8)	+72.7 (+36.35)	+7	+18.4	+2	+4.4
	Gals	-17 (-8.5)	-3.4 (-1.7)	-53	-11	-4	-0.9	-12 (-6)	-46.1 (-23.05)	+16	+42.1	+3	+5.6
Moyenne des 4 communes situées dans le District de Erlach		-28.2 (-14.1)	-10.1 (-5.05)	-30.2	-10	-3	-1.1	+2.2 (+1.1)	+11.7 (+5.8)	+8.7	+31.2	+3	+6.6
Total District Bienne		-500 (-250)	-50.5 (-25.25)	-124	-25.3	-42	-11.5	+475 (+237.5)	+117.2 (+58.6)	+117	+13.3	+44	+4.5
Total District La Neuveville		+89 (-44.5)	+2.6 (+1.3)	-901	-25.8	-34	-1.3	+24 (+12)	+17.0 (+8.5)	+122	+73.9	+36	+12.5
Total District Nidau		-699 (-349.5)	-12.1 (-6.05)	-351	-6.9	-176	-3.8	+359 (+179.5)	+56.0 (+28)	+316	+31.6	+186	+14.1
Total District Erlach		-217 (-108.5)	-3.6 (-1.8)	-365	-6.3	-58	-1.1	-98 (-49)	-16.7 (-8.35)	+209	+42.7	+47	+6.7
Total Canton de Berne		-18'151 (-9075.5)	-4.7 (-2.35)	-102'944	-28.1	-4'756	-1.8	+5691 (+2845.5)	+23.5 (+11.75)	+4'201	+13.9	+3'775	+11

Sources : Bureau fédéral de la Statistique 1952, 1972 & OFS 1996 + adaptations (cf. Annexe B.2)

Ce décalage entre évolution de la courbe démographique, mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire et rythme de consommation des surfaces sous formes de zones construites (cf. tableau 9.2) témoigne bien de l'existence d'importantes différences entre les rythmes d'évolution de ces trois phénomènes : alors qu'il suffit dans certains cas (crises économiques, déplacement des postes de travail, retour de contingents de travailleurs étrangers dans leur pays, etc.) de quelques mois, respectivement une ou deux années pour inverser la tendance d'une courbe démographique au sein d'un périmètre régional, il faut certainement plus de temps pour que des mesures d'aménagement du territoire produisent leurs effets, et probablement autant de temps, voire plus encore, pour concrétiser certains gros projets de construction, en particulier immobiliers.

On peut ainsi faire l'hypothèse, par analogie avec le cas lausannois, que la poursuite du développement des surfaces construites durant les années 1970, malgré une baisse de la population, s'explique en partie par le rythme de réalisation des PQ décidés durant la décennie précédente, au moment de la forte croissance démographique et de la pénurie de logements, et réalisés progressivement entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970.

**Tableau 9.2 : Comparaison des rythmes de croissance de la population et des surfaces construites entre 1950 et 1990 dans le périmètre des communes riveraines du lac de Biemme (les données brutes sont présentées dans les annexes B.1 et B.2)**

	Décennies 1950-1960	Décennie 1970	Décennie 1980
Accroissement de la <b>population</b> <sup>434</sup>	+14.69% (=+7.3%/décennie)	-11.15%	-1.48%
Accroissement des <b>surfaces construites</b>	+42.6% (=+21.3%/décennie)	+52.5%	+9.14%

Ce que montre par contre bien l'analyse fine des trois communes d'Ipsach, Bellmund et Port (colline du Hueb) (cf. tableau 9.3), sur le territoire desquelles aura lieu le processus de reclassement de la ZAB en zone agricole dans les années 1980 et 1990, c'est au contraire l'importance de l'impact des mesures AFU dans ce périmètre plus spécifique. En effet, alors que la croissance des surfaces construites dans l'ensemble du District de Nidau passe d'une augmentation moyenne de +34.9% durant les décennies 1950 et 1960, à une augmentation de +62% pour la décennie 1970 (et que les 15 communes du périmètre des rives du lac de Biemme passent en moyenne d'une croissance de +21.3 durant les années 1960 à +52.5% dans les années 1970), les trois communes du Hueb, passent d'une croissance décennale de +92.6% pour les années 1950 et 60 à une croissance réduite à +24.9% pour la décennie 1970. Et ceci parallèlement à un passage de la croissance démographique de +32.2% à +44.4%, alors que la population baisse dans le même temps en moyenne de -11.15% au niveau du périmètre général des communes riveraines.

<sup>434</sup> Source : Nahrath 2002a

**Tableau 9.3 : Comparaison des rythmes de croissance de la population et des surfaces construites entre 1950 et 1990 dans le périmètre de la colline du Hueb (communes de Ipsach, Port et Bellmund) (les données brutes sont présentées dans les annexes B.1 et B.2)**

	Décennies 1950-1960	Décennie 1970	Décennie 1980
Accroissement de la <b>population</b> <sup>435</sup>	+64.4% (=+32.2%/décennie)	+44.4%	+11.5%
Accroissement des <b>surfaces construites</b>	+185.3% (=+92.6%/décennie)	+24.9%	+20.2%

*Comme le montre donc bien le tableau 9.3 ci-dessus, le rythme d'extension des surfaces construites baisse drastiquement, alors même que le taux de croissance de la population augmente sensiblement ; ce qui constitue un phénomène exactement inverse de celui qui se passe à l'échelle du périmètre général comprenant l'ensemble des communes riveraines du lac de Biemme.*

### 9.1.1.3 Synthèse des enseignements concernant les impacts du changement de régime sur les rives du lac de Biemme et la colline du Hueb

Les principaux enseignements de ces deux études de cas sont les suivants :

1. Les impacts des nouveaux composants du régime sur le périmètre – notamment de l'AFU - ne sont pas ceux que j'imaginai. Alors qu'à l'origine du choix du périmètre se trouvait l'hypothèse selon laquelle l'arrivée de l'AFU sur les rives du lac avait transformé celles-ci en un champ de bataille opposant les principaux utilisateurs du sol (les propriétaires fonciers et les communes) aux aménagistes chargés par l'AFU de prendre en quelques semaines le contrôle des mécanismes locaux d'attribution des droits d'usages sur le sol, force est de constater que ce champ de bataille ne s'est pas révélé aussi « sanglant » que je l'avais anticipé. La raison principale en est la préexistence au sein de ce périmètre d'une sorte de « régime local » de gestion des rives déjà ancien, articulé autour d'un acteur parapublic qu'est le VBS.
2. Cette situation n'étant pas propre au lac de Biemme uniquement (cf. lac de Zürich notamment), se trouve posée la question de savoir si les rives des lacs n'ont pas constitué une sorte de *laboratoire de l'aménagement du territoire*, dans le cadre duquel de nombreux problèmes auraient été traités en quelque sorte de manière anticipée. Il est frappant en tout cas de constater à quel point les rives des lacs se trouvent au centre des préoccupations de l'ensemble des dispositions (locales ou régionales) de régulations quantitatives du sol depuis les années d'après-guerre, lorsque ce n'est pas encore plus tôt (années 1930). On peut ainsi faire l'hypothèse selon laquelle la *rareté absolue des rives* des lacs a très probablement contribué à l'émergence - plus précoce que dans le cas d'autres types surfaces comme les surfaces agricoles, ou les surfaces à bâtir - de réglementations d'usages et de planification, telles que plans de zone, règlements de construction. Ces réglementations ont par ailleurs probablement d'autant plus rapidement émergé que les rives ont été précoc-

<sup>435</sup> Source : Wenger 2003

gement et massivement privatisées comme c'est le cas dans notre périmètre<sup>436</sup>. Cette hypothèse d'un lien entre perception précoce de la rareté de certains espaces particuliers (et sensibles) et émergence d'une régulation, le plus souvent locale ou régionale, tout aussi précoce, semblerait pouvoir être renforcée par l'analyse historique de la mise sous protection d'un autre espace sensible que sont les *vignobles* (cf. le sous-cas de Lutry dans Nahrath 2002b).

3. La dynamique de changement provient aussi bien de la trajectoire politique cantonale que de l'intervention fédérale d'urgence, le processus de changement cantonal étant même d'une certaine manière en avance sur le processus fédéral. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que les impacts du changement des composants fédéraux (notamment AFU et LAT) ont consisté essentiellement dans *l'accélération* de la diffusion des nouveaux instruments d'aménagement au travers de l'obligation pour les communes de réviser leur plan de zones. Le changement le plus contesté au sein du régime aura au total certainement été la mise en place de la loi cantonale sur la protection des rives, la mise en œuvre de cette dernière ayant provoqué des conflits et des blocages bien plus importants que l'AFU, dont certains perdurent aujourd'hui encore.
4. Le changement de régime qui a eu lieu entre 1969 et 1982 a bel et bien eu des effets significatifs sur les usages et l'état du sol dans le périmètre. Là encore, les effets n'ont pas exactement été ceux auxquels l'on s'attendait a priori, dans la mesure où ils ont moins concerné les pratiques d'exploitation du sol proprement dites (construction de bâtiments et d'infrastructures) que les règles encadrant leur exercice (diffusion et imposition des principes et des instruments de l'aménagement du territoire).
5. Dans ces conditions, il n'est pas très étonnant, comme on va le voir dans la section 9.2 qui suit, que l'on assiste en premier lieu à une amélioration de la durabilité économique et sociale, plutôt qu'écologique.
6. Le cas du reclassement des zones constructibles de la colline du Hueb, montre comment il est possible de lutter contre l'extension et la dispersion des agglomérations en renforçant la concentration des usages du sol dans les zones déjà construites et en maintenant des « frontières vertes » entre ces zones. Ce faisant, il démontre que cette expansion n'est pas une fatalité, mais peut être régulée de telle manière à ce qu'émerge à terme une véritable politique, respectivement un « régime institutionnel », de gestion de l'équilibre entre les différentes zones d'affectation, fondé sur une conception beaucoup plus flexible du classement des surfaces dans ces différentes zones. A terme, on pourrait ainsi imaginer des processus de classement - déclassement plus fréquents des surfaces entre les différentes zones dans les cas où les infrastructures nécessaires à un usage le permettent et à condition que les procédures de déséquipement ne soient pas trop onéreuses.

### 9.1.2 La région lausannoise

Tenter de cerner les transformations des deux pratiques dominantes d'usages du sol dans le périmètre (exploitation agricole et construction) entre les années 1950 et 1990 nécessite de recourir à plusieurs sources et types de données, qu'il convient ensuite de confronter entre elles afin d'arriver à dégager les grandes tendances de cette évolution. On recourra ici plus particulièrement à trois types d'indicateurs que sont : (1) l'évolution de la distribution de la population et des logements dans le périmètre, (2) l'évolution du rythme d'accroissement des surfaces construites, respectivement de réduction des surfaces agricoles et (3) l'impact des

---

<sup>436</sup> Il serait certainement intéressant de mener une recherche comparative sur les effets de la *taille* du lac (et donc la longueur des rives et le nombre de communes concernées) et de la *répartition de la propriété* sur les conditions d'émergence de telles régulations régionales.

transformations du contenu des plans de zones et des PQ analysés dans les trois sous-cas sur la distribution spatiale de ces usages.

#### 9.1.2.1 L'évolution de la distribution de la population et des logements dans le périmètre

Si les années 1960 correspondent à une inversion des tendances de la croissance, les communes de la couronne croissant à partir de ce moment là plus rapidement que la ville de Lausanne, le début des années 1970 voit cette tendance se confirmer, la commune-centre perdant pour la première fois des habitants, notamment au profit des communes de la couronne (cf. figure 8.12, section 8.4.2.2, chapitre 8). Cette période d'accroissement des phénomènes d'« exurbanisation » et de « desserrement » voit le déplacement, durant les années 1960 et 1970, d'un nombre croissant de familles de la classe moyenne supérieure dans des logements plus grands dans un premier temps en banlieue, puis, plus tard, en périphérie. L'occupation des logements plus petits du centre-ville est de plus en plus le fait de ménages de petite taille (personnes âgées, couples sans enfant, familles monoparentales, célibataires, étudiants, etc.). Cette redistribution spatiale de la population au sein de l'agglomération se manifeste également au travers des données concernant la construction de logements. Espaces saturés, le centre-ville et sa proche banlieue (Prilly, Pully, Renens) ne connaissent qu'un très faible nombre de nouveaux logements construits depuis le milieu des années 1970, les communes de la banlieue, puis de la périphérie les dépassant désormais largement dans ce domaine (Ville de Lausanne 1999 :19). Cette faible croissance du nombre de logements au centre de l'agglomération ne parvient pas à compenser la perte d'habitants causée par le phénomène du desserrement. Les cartes 1-4 (annexe D.11) permettent de mieux se représenter visuellement cette dynamique démographique. L'on voit ainsi bien se développer ce phénomène d'urbanisation par zones concentriques allant de la proche banlieue à la banlieue, puis de cette dernière à la périphérie entre les années 1950/60 et 1980. Il est intéressant de constater que les années 1980 constituent une rupture dans ce processus, dans le mesure où, à partir de cette période, la dynamique concentrique ne fonctionne plus, la croissance dans les différentes zones de la couronne ayant tendance à s'uniformiser. La ville de Lausanne connaissait même une timide reprise de sa croissance démographique à partir de cette période.

#### 9.1.2.2 L'évolution du rythme d'accroissement des surfaces construites, respectivement de réduction des surfaces agricoles

L'analyse des données statistiques concernant les surfaces agricoles et construites pour la période 1952-1972 (tableau 13) permet de montrer l'impact de cette dynamique démographique sur les usages du sol. Pour ce faire, il s'est agit de reconstituer, puis de comparer, pour les décennies 1950-1960, 1970 et 1980, le rythme de transformation des surfaces libres (avant tout agricoles) en surfaces construites (habitat et infrastructures). Les principaux enseignements de cette analyse quantitative sont les suivants :

- En ce qui concerne en premier lieu le périmètre complet – qui correspond en gros aux résultats du District de Lausanne<sup>437</sup> – on peut observer un très net ralentissement de la croissance des surfaces construites entre les périodes précédant et suivant le changement de régime. Les deux décennies des années 1950 et 1960 connaissent ainsi une croissance

---

<sup>437</sup> Si elles ne font administrativement pas partie du District de Lausanne, les localités de Lutry, Morrens, Cugy et Villette, les résultats le démontrent, partagent largement la communauté de destin des communes du District. On peut donc considérer que les enseignements tirés pour le périmètre du District sont également valables pour celles-ci.

sur 20 ans de 145% des surfaces construites – soit une croissance moyenne par décennie oscillant entre 70 et 75% - alors que les décennies 1970 et 1980 connaissent respectivement une croissance de 36% et 10%<sup>438</sup>, et ceci, comme on le verra plus loin, *malgré la poursuite* (voire, pour les années 1980, l'accélération) *de la croissance de la population dans le périmètre*. Parallèlement, le rythme de disparition des surfaces agricoles baisse de manière également importante : -31% pour la période 1952-1972 (soit -15% en moyenne par décennie), -24% durant dans les années 1970 et -13% après le changement de régime.

- On remarquera que ces tendances se retrouvent à l'échelle cantonale, si ce n'est que le pic de la croissance des nouvelles surfaces construites y est plus tardif que dans l'agglomération lausannoise et a lieu durant les années 1970.

---

<sup>438</sup> Un détour par les chiffres absolus s'impose. Ils permettent de montrer que, aussi bien en ce qui concerne les surfaces agricoles, que l'extension des zones construites, la variation de la croissance, *mesurée en surfaces absolues*, entre les décennies 1950 et 60 d'une part et la décennie 1970 d'autre part, tend à s'estomper. Par contre, la rupture constituée par les années 1980 demeure.

**Tableau 9.4 : Evolution des variations des surfaces agricoles et construites 1952 – 1992 : périmètre de la région lausannoise (les données brutes sont présentées dans l'annexe D.10)<sup>439</sup>**

Zones de la couronne	Communes	Surfaces agricoles (Prairies, champs, cultures fruitières et vignes, pâturages, alpages)						Surfaces construites (habitat, industrie, commerce, transports, espaces verts)					
		1952-1972		1972-79/85		1979/85-1992/97		1952-1972		1972-79/85		1979/85-1992/97	
		Variation en surface absolue en ha ( <i>variation moyenne/décennie</i> )	Variation % ( <i>variation moyenne/décennie</i> )	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue en ha ( <i>variation moyenne/décennie</i> )	Variation % ( <i>variation moyenne/décennie</i> )	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue (ha)	Variation %
Centre	Lausanne	-690 (-349)	-36.8 (-18.4)	-383	-32.3	-90	-11.2	+620 (+310)	+91.1 (+45.55)	+385	+29.6	+93	+5.5
Proche banlieue	Prilly	-132 (-66)	-70.2 (-35.1)	-11	-19.7	-14	-31.1	+125 (+62.5)	+62.5 (+31.25)	+15	+10.3	+13	+8.1
	Pully	-250 (-125)	-63.8 (-31.9)	-0	-0	-21	-14.8	+236 (+118)	+332.3 (+166.15)	<b>-8440</b>	<b>-2.6</b>	+19	+6.4
	Renens	-149 (-74.5)	-72.0 (-36)	-21	-36.3	-24	-64.9	+150 (+75)	+200 (+100)	+20	+8.8	+25	+10.2
Banlieue	Le Mont	-81 (-40.5)	-10.3 (-5.15)	-139	-19.7	-50	-8.8	+73 (+36.5)	+192 (+96)	+108	+97.2	+48	+21.9
	Epalinges	-124 (-62)	-35.7 (-17.85)	-70	-31.3	-43	-27.9	+86 (+43)	+409.5 (+204.75)	+74	+69.1	+43	+23.8
	Crissier	-86 (-43)	-22.6 (-11.3)	-98	-33.2	-38	-19.2	+73 (+36.5)	+292 (+146)	+107	+109.1	+39	+19.0
	Paudex	-19 (-9.5)	-47.5 (-23.75)	-10	-47.7	-5	-45.5	+19 (+9.5)	+271 (+135.5)	+9	+34.6	+14.3	+14.3
	droits/Lausanne	-47 (-23.5)	-22.2 (-11.1)	-52	-31.6	-13	-11.5	+18 (+9)	+150 (+75)	+39	+130	+12	+17.4

<sup>439</sup> Le choix des communes figurant dans ce tableau est le résultat de l'état des données de la statistique de 1952. Outre les communes des trois sous-cas (qui par chance figurent au nombre des communes retenues à l'époque par Bureau fédéral de la statistique), on a retenu l'ensemble des communes du périmètre pour lesquelles existe un corpus complet de données entre 1952 et 1992.

<sup>440</sup> Ces deux séries de données (**en gras**) sont problématiques et semblent indiquer des problèmes de données primaires. Dans le cas de Morrens, que nous avons analysé en détail, il ne fait absolument aucun doute que la surface construite augmente, de manière tout à fait significative durant la période 1952-1972.

Banlieue	Jouxens-Mézery	-14 (-7)	-8.5 (-4.25)	-36	-23.9	-15	-13.0	+8 (+4)	+72.7 (+36.35)	+34	+178	+15	+28.3
	Romanel s/Lausanne	-34 (-17)	-12.9 (-6.45)	-27	-11.7	-19	-9.3	+18 (+9)	+150 (+75)	+53	+176.6	+16	+19.3
	Lutry*	-129 (-64.5)	-19.1 (-9.55)	-109	-19.9	-47	-10.7	+83 (+41.5)	+150.9 (+75.45)	+98	+71	+41	+17.4
Périphérie	Morrens*	-16 (-8)	-5.4 (-2.7)	-34	-12.0	-5	-2.0	<b>+0</b> (+0)	<b>+0</b> (+0)	<b>+33</b>	<b>+330</b>	+6	+14.0
	Cugy*	-12 (-6)	-6.8 (-3.4)	-37	-22.3	-11	-8.5	+8 (+4)	+53.3 (+26.65)	+32	+139.1	+11	+20.0
	Cheseaux	-32 (-16)	-8.4 (-4.2)	-29	-8.3	-20	-6.2	+14 (+7)	+107.6 (+53.8)	+45	+166.6	+9	+26.4
	Villette*	-9 (-4.5)	-7.1 (-3.55)	-18	-15.3	-4	-4.0	+6 (+3)	+60 (+30)	+15	+93.75	+5	+16.1
Total District de Lausanne		-1663 (-831.5)	-31.7 (-15.85)	-876	-24.5	-352	-13.0	+1'439 (+719.5)	+145.7 (+72.85)	+880	+36.2	+347	+10.5
Total canton de Vaud		-10'515 (-5'257.5)	-5.8 (-2.9)	-24'915	-14,8	-3'906	-2.7	+4'934 (+2'467)	+56.5 (+28.25)	+9'994	+73.1	+3'345	+14.1

Sources : Bureau fédéral de la Statistique 1953, 1972 & OFS 1996

\* Ces villages ne font pas parties du District de Lausanne.



- L'enseignement certainement le plus intéressant - car contre-intuitif – concerne la décennie des années 1970. Alors que l'on pourrait s'attendre, suite au coup de tonnerre de l'AFU qui met sous protection provisoire un grand nombre de surfaces (juridiquement) constructibles, ainsi qu'aux effets de la loi sur la protection des eaux (LPEP), à une chute, ou en tout cas une baisse significative, aussi bien de la croissance des surfaces construites que de la réduction des surfaces agricoles, c'est, de manière plutôt surprenante, l'image partiellement inverse qui émerge des données quantitatives. Ainsi, si le District de Lausanne connaît bel et bien une réduction importante de la croissance de ses surfaces construites (+75% en moyenne entre 1950 et 60, contre +36% pour les années 70), le même phénomène ne se retrouve pas au niveau du territoire cantonal dans son entier (+28% en moyenne pour les années 50 et 60, contre +73% dans les années 70). Ce paradoxe des années 1970 se retrouve dans le cas de la réduction des surfaces agricoles. Par delà les éventuels problèmes de fiabilité des données de 1952, dont on imagine cependant mal qu'elles puissent causer une inversion systématique des résultats<sup>441</sup>, l'hypothèse la plus plausible pour expliquer ces résultats est qu'ils illustrent - et la comparaison avec les résultats des années 1980 tendrait à le confirmer - le phénomène de décalage dans le temps existant entre la mise en place des différents corpus de mesures participant du changement de régime et leurs effets dans le terrain. Si cette hypothèse est vraisemblable pour le cas de la LPEP, il devrait en aller cependant différemment pour l'AFU dont la fonction, en tant que législation d'urgence, est d'intervenir de manière forte et immédiate dans le terrain. Il semble cependant que, pour ce qui concerne le périmètre analysé ici, l'AFU ait moins pesé sur l'évolution des usages du sol (en tout cas en ce qui concerne la réduction de la zone agricole) au travers de ses effets directs (« gel » des surfaces à bâtir provoquant l'abandon de projets), que par ses effets indirects (imposition de la problématique aménagiste dans les communes, accélération de la révision des plans de zones, etc.). Cette hypothèse rejoint en tous les cas le constat fait dans un contexte cantonal différent par le Baudirektor du canton de Berne (Schneider 1973, cité in Nahrath 2002 :65).
- Au-delà du phénomène d'ajustement se déroulant durant les années 1970, *force est de constater que, si l'on élargit la perspective temporelle, il existe bel et bien des modifications importantes, à tous les échelons territoriaux, des usages du sol entre la période d'avant et d'après le changement de régime, modifications allant dans le sens d'une rationalisation de ces usages*. La comparaison de la situation des années 50 et 60 avec celle des années 80 montre l'impressionnante modification intervenue dans les usages quantitatifs du sol entre ces deux périodes : passage d'une croissance des surfaces bâties de + 75% pour les années 60 à seulement +10% pour les années 80 dans le District de Lausanne, baisse du rythme de réduction des surfaces agricoles dans ce même périmètre comme au niveau cantonal, etc.
- Plus intéressant encore : on retrouve cette même césure lorsque l'on examine la relation existant entre les variations du rythme de croissance de la population et celui des surfaces construites<sup>442</sup>.

---

<sup>441</sup> Quand bien même ce fut effectivement le cas, la comparaison des résultats entre les années 1970 et 80 est suffisant pour poursuivre le raisonnement développé par la suite ici.

<sup>442</sup> Même si les liens de causalité entre ces deux phénomènes ne sont pas forcément directs, il est difficile de nier qu'ils participent ensemble d'un même processus – d'urbanisation et d'extension des agglomérations – que leur mise en relation permet d'approcher un peu mieux.

**Tableau 9.5 : comparaison des rythmes de croissance de la population et des surfaces construites entre 1952 et 1992 : périmètre de la région lausannoise**

		Décennies 1950-1960	Décennie 1970	Décennie 1980
Accroissement de la <b>population</b> <sup>443</sup>	Couronne (proche banlieue + banlieue)	+120% (=+60%/décennie)	+14%	+18.8%
	CIURL (couronne + périphérie)	+60% (=+30%/décennie)	+2.8%	+10%
Accroissement des <b>surfaces construites</b> <sup>444</sup>	District de Lausanne	+145% (=+70/75%/décennie)	+36%	+10%

Ce tableau montre bien que, alors que les surfaces construites augmentent en proportion plus vite que la population durant les décennies 1950, 60 et 70, ce phénomène tend à s'inverser durant les années 1980, la population augmentant désormais à un rythme supérieur à celui des surfaces construites. On peut donc tirer de cette mise en relation le constat que *la croissance de la population dans les années 1980 tend à être moins gourmande en sol que celle des années 50, 60, voire 70.*

#### 9.1.2.3 L'impact des transformations du contenu des plans de zones et des PQ analysés dans les trois sous-cas sur la distribution spatiale de ces usages.

Tous ces constats quantitatifs, ainsi que les interprétations qui ont déjà été suggérées trouvent certainement une confirmation, voire des explications complémentaires, dans les analyses qui ont été faites, dans les trois sous-cas, de l'évolution des plans de zones, PQ ou PPA.

Sans revenir en détail sur ces transformations déjà abondamment décrites précédemment, on peut aisément reconstruire les liens probables existant entre ces transformations locales et l'évolution des données statistiques élaborées à plus grande échelle. En effet, l'analyse de l'évolution des plans de zone entre les années 1960 et 1980 a bien montré la concrétisation de la rationalisation des usages du sol par l'intermédiaire des mécanismes de réduction des ZAB surdimensionnées, de concentration des nouvelles constructions dans des espaces désormais clairement séparés des terres agricoles, et finalement de réorganisation des relations fonctionnelles au sein, comme entre, les ZAB. En particulier, le développement des zones agricoles et des zones protégées, accompagné de processus de déplacements (ou de « rapatriements ») de droits à bâtir de la zone sans affectation spéciale ou des portions surdimensionnées de la ZAB au sein de ZAB permettent sans doute d'expliquer les résultats statistiques observés plus haut. Finalement, la confrontation en ces deux modes d'analyse, quantitatif et qualitatif, permettent de tester le caractère représentatif des sous-cas analysés plus en détail<sup>445</sup> et, par conséquent, de faire l'hypothèse que les effets – observés empiriquement – de l'émergence du régime de l'aménagement du territoire se sont, selon toute probabilité, également produits dans le reste du périmètre.

Dans ces conditions, l'on peut raisonnablement considérer *qu'il existe un lien de causalité pertinent entre changement de régime et modification des usages du sol dans le périmètre analysé.* Cependant, les données aussi bien quantitatives que qualitatives semblent indiquer

<sup>443</sup> Source : Nahrath 2002b

<sup>444</sup> Source : OFS 1996c

<sup>445</sup> A la notable exception de la commune de Morrens pour laquelle les données de 1952 (et/ou de 1972) semblent erronées.

que le nouveau régime de l'aménagement du territoire a fait preuve de plus d'efficacité à empêcher les constructions hors ZAB (i.e. dans la zone sans affectation spéciale), qu'à réduire drastiquement les ZAB surdimensionnées. Ce qui veut dire que, si l'instrument du zonage s'est révélé performant pour réguler les usages *au sein* des différentes zones, il connaît par contre d'importantes limites en ce qui concerne sa capacité à réguler le *découpage entre les différents* types de zones.

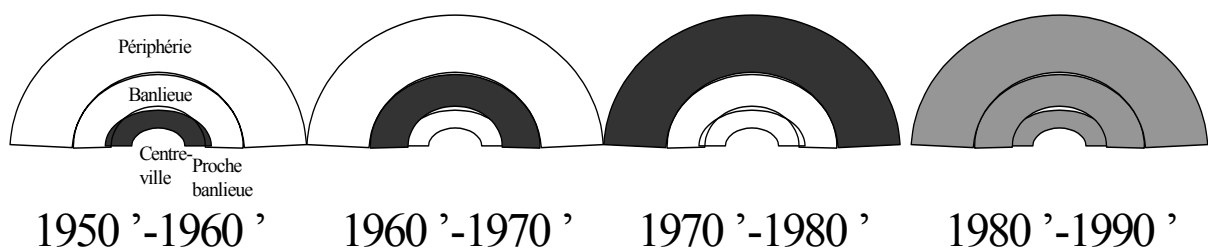
L'origine de ces limites sont connues : il s'agit de l'incohérence fondamentale du régime complexe actuel, qui a déjà été abondamment discutée dans le chapitre 6, résultant de l'absence de mise en cohérence de la « politique foncière » avec la politique d'aménagement du territoire. Ceci en raison de l'absence d'un mécanisme de prélèvement et de redistribution de la plus-value foncière entre les différents types de zones, permettant une autonomisation des logiques d'aménagement du territoire par rapport aux intérêts et aux contraintes du marché foncier.

La combinaison de l'analyse quantitative des données concernant l'évolution de la population et des surfaces bâties, avec les analyses plus qualitatives et approfondies des trois sous-cas, ont permis de produire une représentation générale de la *dynamique de l'évolution morphologique de l'agglomération* durant cette période.

#### 9.1.2.4 Tentative de modélisation des effets de la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire sur l'évolution morphologique de l'agglomération lausannoise

On peut exprimer cette dynamique au travers de la célèbre image – certes peut-être un peu grossière et caricaturale, mais au total assez efficace - de « l'onde de choc » (comme celle qui est par exemple créée par un caillou jeté dans une marre), image que l'on peut représenter graphiquement de la manière suivante :

**Figure 9.1 : La diffusion de l' « onde de choc » de l'exurbanisation entre 1950 et 1990 dans l'agglomération lausannoise**



Le développement massif de la proche banlieue durant les années 1950 ayant mené à une situation de saturation, la charge du développement durant les années 1960 est reportée sur la banlieue, ainsi que, déjà, sur certaines communes de la périphérie. On retrouve une décennie plus tard cette « onde de choc » dans la périphérie. Dans les années 1980, on assiste, sur un modèle proche du « reflux » à une uniformisation de la pression de la demande de sol sur l'ensemble des différentes zones de la couronne de l'agglomération.

Il apparaît que la puissance de cette onde a tendance à baisser à mesure qu'elle s'éloigne du centre. Et ceci du fait, notamment, que (1) la quantité de surface sur laquelle elle se répartit augmente à mesure qu'elle se déplace en direction de la périphérie, (2) la récession économique du milieu des années 1970 a sensiblement freiné la croissance de la demande en sol et (3) elle se trouve confrontée aux mesures restrictives en matière de construction mises en place par la politique fédérale d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne plus particulièrement ce dernier point, notre étude tend effectivement à montrer que l'AFU et, plus généralement, l'ensemble des mesures d'aménagement du territoire prises durant les décennies 1970 et 1980, ont eu des effets matériels, visibles et concrets importants sur le développement de l'agglomération lausannoise, bien que assez variables selon les zones considérées de la couronne de la région lausannoise.

L'AFU permet ainsi le blocage – dans certain cas définitif (reclassement en zone agricole ou protégée) - de la construction sur les derniers gros espaces vierges situés aux abords du *centre-ville* issus du démantèlement et de l'affectation des dernières anciennes campagnes des grandes familles lausannoises (une partie des terrains de la Blécherette, les campagnes du Désert, de l'Hermitage et de Rovéréaz). L'AFU a également eu des effets très importants sur les zones foraines (Montblesson, Vers-chez-les-Blancs, Chalet-à-Gobet, etc.), où il bloc définitivement de gros projets immobiliers.

Ces mêmes mesures n'ont par contre eu aucun effet, contrairement à ce que nous pensions a priori, sur la réalisation des grands projets de construction de quartiers de logement locatifs (Parc de la Rouvraie, Pra-Séchaud, Boveresses, Montolieu, Grand Venne, Bellevaux, etc.), ceci du fait que la légalisation des PQ les concernant datait de la fin des années 1960, voire du début des années 1970, soit avant l'arrivée de l'AFU.

Une autre surprise résulte du peu d'effets de ces mesures sur les communes de la *proche banlieue*, situation résultant du caractère quasiment entièrement construit de ces espaces, ainsi que de l'absence de gros enjeux fonciers dans cette zone de la couronne.

Les communes de la *banlieue* concentrent elles, par contre, les plus importantes rivalités et le plus grand nombre de conflits d'aménagement au sein de l'agglomération. C'est en effet dans ces communes que s'opère de manière privilégiée la rencontre entre offre et demande de terrains constructibles (physiquement et légalement), ceci en raison de la présence d'un grand nombre de ZAB, très souvent surdimensionnées. Ce qui est frappant lorsque l'on dépouille les archives AFU de ces communes, c'est le caractère tout de même relativement limité des effets de ces mesures sur la réduction des ZAB, et ceci malgré l'importance et l'étendue des surfaces dont l'affectation est en jeu. Ce constat a plusieurs explications possibles, probablement partiellement complémentaires :

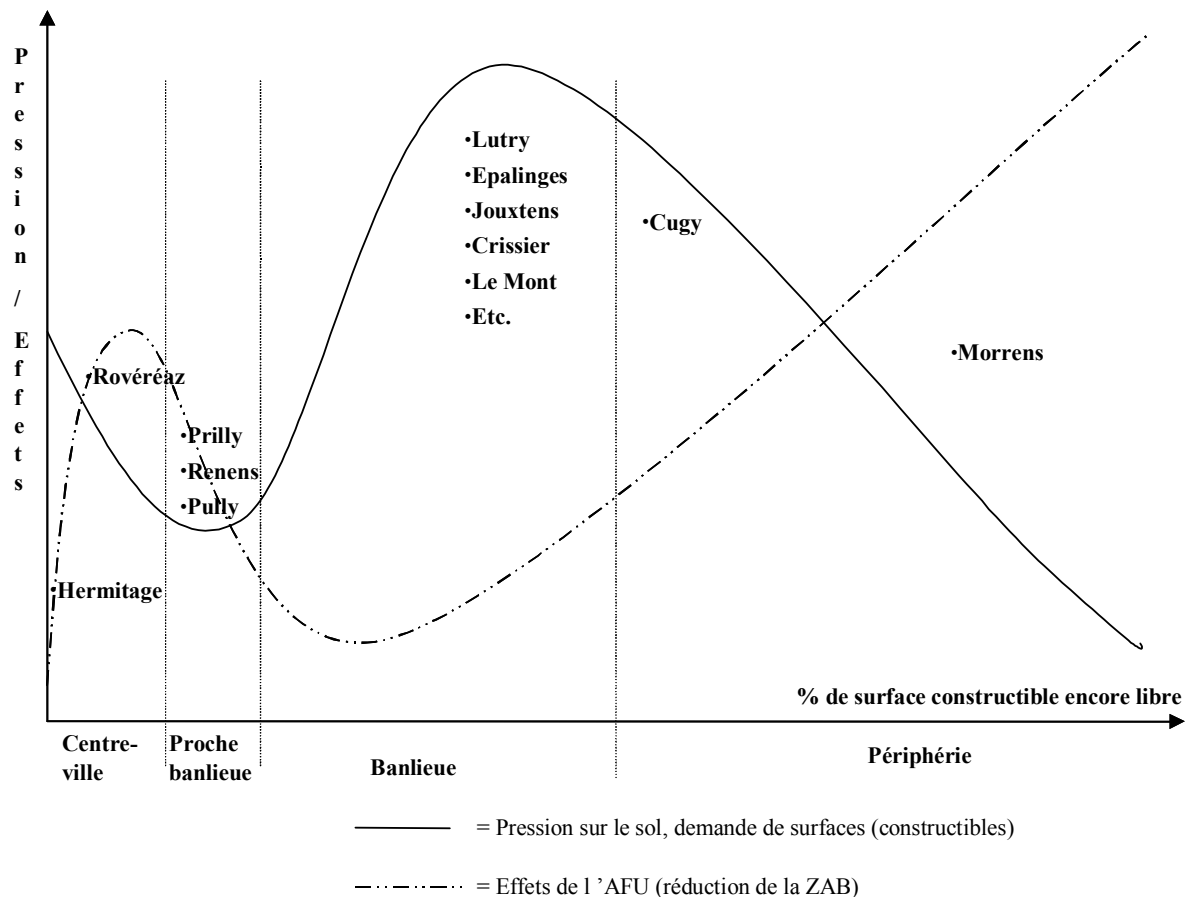
- Certaines de ces surfaces font l'objet d'un PQ légalisé antérieurement aux mesures AFU, de la même manière que ce qui a été observé dans le cas de la commune de Lausanne. On trouve des exemples de ces PQ à Epalinges (Croisettes), au Mont (quartier d'habitation du Grand-Mont), à Lutry (Taillepied), à Crissier (Pré-fontaine) ou encore à Bussigny et Ecu-blens, etc.
- Certaines de ces communes, souvent les plus aisées comme par exemple Jouxten-Mézery, qui avaient fait le choix politique, pour des raisons notamment fiscales, de consacrer une grande partie de leur territoire à la construction de logements individuels (avant tout sous forme de villas), ont très bien réussi à se défendre politiquement et à limiter les effets bloquants de l'AFU. Et ceci en mobilisant le capital social et politique concentré dans leur « communauté », suite à une stratégie de sélection sociale de leurs (nouveaux) habitants.
- Ces espaces encore libres, situés à une distance intéressante du centre-ville, ont assez naturellement attiré en priorité des gros investisseurs, promoteurs, voire spéculateurs, disposant de ressources (financières, politiques, juridiques, etc.) importantes, les rendant ainsi plus susceptibles de s'opposer efficacement à ces mesures, respectivement de convaincre les communes de s'y opposer elles aussi, et de faire tout leur possible pour les affaiblir ou les contourner.
- Les communes de la banlieue ont souvent à cette époque comme préoccupation politique centrale la question de leur développement économique et démographique. Il n'est pas

rare que se développent des phénomènes de concurrence, parfois très rudes, entre communes en vue de capter les contribuables les plus intéressants.

Tout laisse supposer que c'est finalement dans le cas des communes de la *périphérie* que les mesures d'aménagement du territoire, et en premier lieu l'AFU, ont eu les impacts les plus importants. C'est en effet dans ces communes, situées à une quinzaine de kilomètres du centre-ville, que l'on a pu observer les réductions de ZAB, ainsi que les processus de réformes, de réorganisations et de modernisation de la planification et de l'aménagement local les plus importants, spectaculaires et significatifs, ces communes se dotant à cette époque d'une nouvelle génération de plans d'affectations (dont la commune de Lausanne, 25 ans plus tard, n'est pas encore dotée).

Ainsi, l'image générale qui se dégage est celle d'une configuration un peu paradoxale où *les effets des mesures AFU sont inversement proportionnels à l'intensité de la pression s'exerçant sur le sol* (cf. figure 9.2).

**Figure 9.2 : Le rapport entre pression sur le sol et effets de l'AFU dans la région lausannoise**



Parallèlement à ces effets matériels directs, l'AFU a également contribué de manière plus générale à la diffusion au niveau national de la problématique de l'aménagement du territoire et ceci en contribuant à l'accélération de la transformation des législations cantonales, ainsi qu'au développement ou à la révision de la planification locale dans les communes.

Mais l'étude de cas a également bien montré que la dynamique de changement ne se limitait de loin pas à un simple processus *top-down* de mise en œuvre des dispositions fédérales, mais

était en réalité beaucoup plus complexe. On assiste en effet durant toute cette période à l'émergence d'une multiplicité de dynamiques, se développant presque simultanément, bien que de manière partiellement autonome, aux différents niveaux institutionnels. L'intérêt de ce processus consiste dans le fait que, pour des raisons qu'il resterait à analyser plus précisément, l'ensemble de ces dynamiques de changement, *sans être forcément concertées*, vont tendanciellement dans le même sens, soit le renforcement généralisé des mesures d'aménagement du territoire.

On comprend dès lors mieux les raisons de l'impact important du changement de régime sur le terrain, celui-ci ayant fortement contribué, comme nous l'avons bien montré, à limiter et à rationaliser les usages du sol au sein du périmètre.

Finalement, les analyses des trois sous-cas ont particulièrement bien montré le rôle absolument central joué par les *droits de propriété*, aussi bien dans les dynamiques locales de concrétisation du changement de régime, que dans la compréhension de leurs effets contrastés sur le terrain. En particulier, le rôle joué par la distribution des ressources foncières dans la structuration des positions et des rapports de force entre les différents acteurs en concurrence pour l'appropriation et/ou la définition des usages du sol s'est vu confirmé de manière particulièrement éclatante, aussi bien du côté de l'Hermitage, que de Lutry et de Morrens. Ainsi la richesse ou, au contraire, la pauvreté foncière (plus fréquente), des communes pèse de manière très claire sur les stratégies que les acteurs sont capables, obligés ou empêchés de mettre en œuvre.

Finalement, l'importance fondamentale des questions de droit foncier s'est encore vérifiée au travers du rôle central qu'a joué la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle dans la définition des conditions de mise en œuvre par les communes des nouvelles dispositions d'aménagement du territoire. Les cas de Morrens et de Lutry ont en effet bien montré dans quelle mesure le durcissement progressif des critères d'octroi des indemnisations a constitué une condition décisive pour la réalisation des opérations de réduction de la ZAB, et ceci en mettant les communes et le canton à l'abri d'une avalanche de procédures de demandes d'indemnisation qui auraient représenté des charges financières impossible à assumer pour les collectivités publiques.

## **9.2 COMPARAISON DES EFFETS, EVALUES EN TERME DE DURABILITE, DES CHANGEMENTS DE REGIME SUR LES DIFFERENTS PERIMETRES**

### **9.2.1 La construction des indicateurs de durabilité**

Le problème principal lors du choix de critères et d'indicateurs d'un *aménagement et d'un usage durables du sol et du territoire* renvoie à la pertinence de la relation d'échelle entre les critères retenus et le périmètre de leur application. Tout se passe en effet comme si, à un changement de périmètre (national, cantonal, régional, communal) correspondait tendanciellement une modification des critères pertinents. Ainsi, à la lecture de la littérature scientifique (Lendi & Elsasser 1985 ; Häberli, Lüscher, Praplan Chastonay, Wyss 1991 ; Da Cunha 1999), ainsi qu'après consultation des rapports administratifs sur l'aménagement du territoire (Conseil fédéral 1987, 1996 ; Wachter 2000), se dégage l'impression que, *tendanciellement*, plus l'analyse se concentre sur des questions de développement socio-économique (compétitivité économique, prospérité, disparités régionales), plus le périmètre d'aménagement envisagé est étendu, et au contraire, plus le périmètre est réduit (aménagement local), plus l'on se concentre sur des critères écologiques et physico-naturels (état qualitatif des sols, localisation et taille de la zone à bâtir, planification des équipements).

Focalisant ici sur un périmètre intermédiaire, plutôt réduit (infrarégional) en comparaison des périmètres généralement envisagés dans les analyses d'aménagement du territoire (périmètres du canton ou des régions de planification), la construction des critères d'évaluation a nécessité de recourir à plusieurs sources d'inspiration, provenant aussi bien des principes fondamentaux de *l'aménagement du territoire* (utilisation « mesurée », « judicieuse » et « rationnelle » du sol, correction des disparités régionales, concentration décentralisée, etc.), que de la *protection du paysage* qui constitue, rappelons-le, l'un des objectifs majeurs de l'AFU (protection de l'aspect général des rives, limitation de la (dispersion de la) construction, préservation de l'aspect des localités) ou encore, des *caractéristiques propres au périmètre de la ressource* (problématique de l'accessibilité publique des rives, aménagements touristiques).

Les tableaux qui suivent présentent les critères retenus, les indicateurs qui en sont dérivés et qui seront utilisés pour évaluer les effets du changement de régime sur les usages et l'état de la ressource, ainsi que l'interprétation en terme de durabilité (écologique, économique et sociale) de chacun de ces indicateurs.

### **9.2.2 L'évaluation par les critères de durabilité**

Les tableaux qui suivent présentent de manière systématique, pour chacune des trois études de cas, les critères écologiques, économiques et sociaux de la durabilité qui ont été retenus pour évaluer les effets du changement de régime dans chaque périmètre.

Ces tableaux comprennent, de gauche à droite, (1) la dénomination de chacun des deux ou trois critères retenus pour chacune des trois dimensions (écologique, économique et sociale) de la durabilité. Chacun de ces critères est ensuite décomposé (2) en indicateurs les concrétisant. Dans une troisième colonne, je présente (3) l'interprétation (théorique) en terme de durabilité que je fais pour chacun des critères. Dans une dernière colonne (4) je présente les résultats de mon évaluation des effets du changement de régime sur la durabilité, écologique, économique et sociale.

**Tableau 9.6 : Synthèse de l'évaluation des critères de durabilité pour chaque cas**

**Etude 1 : Lac de Biemme**

Critères <i>écologiques</i> (aménagement et usage durables du sol et du territoire)			
Critères	Indicateurs	Interprétations	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>écologique</i>
			=
Concentration décentralisée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délimitation claire et réduction de la zone à bâtir</li> <li>• Concentration des constructions dans les ZAB</li> <li>• Limitation de la dispersion des constructions sur les rives</li> <li>• Protection des terres agricoles</li> </ul>	Un usage durable du sol et du territoire implique une concentration et une réglementation des (nouvelles) constructions dans les zones centrales des localités, lesquelles sont clairement définies comme des ZAB distinctes du reste du territoire communal (notamment des terres agricoles). L'objectif parallèle consiste en une limitation drastique de la dispersion des (nouvelles) constructions hors de ces ZAB.	La délimitation claire entre zones constructibles et non constructibles, ainsi que la réduction des ZAB contribuent à un usage plus économe et judicieux du sol (densification de la ZAB), ainsi qu'à une limitation de la dispersion des constructions et à la protection des terres agricoles. La construction des infrastructures (rail, route) sur la rive gauche a par contre provoqué une dégradation sensible de l'état de la rive et reporté la pression découlant des autres usages sur le reste des rives.
Intensité de l'exploitation des parcelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence de règles de police des constructions</li> <li>• Limitation de la densité des constructions sur les rives</li> </ul>	Un usage durable du sol implique d'adapter la densification des constructions là où les caractéristiques du sol et la protection des bases naturelles de la vie l'exigent.	La construction des infrastructures portuaires et de plages publiques a contribué à accroître la fréquentation touristique et donc les pressions anthropiques sur les rives, tout en fonctionnant dans le même temps comme dispositifs de canalisation de cette pression.
Etat des rives du lac proches de l'état naturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kilomètres de rives se trouvant dans un état proche de l'état naturel</li> </ul>	Un usage durable du sol et du paysage implique de maintenir libre de tout aménagement humain les espaces où les caractéristiques du sol et la protection des bases naturelles de la vie l'exigent.	La situation des rives proches de l'état naturel est restée stable, les roselières continuant toutefois de reculer.



Critères <i>économiques</i> (aménagement régional durable)			
Critères	Indicateurs	Interprétations	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>économique</i>  ↗
Maîtrise de la spéculation foncière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparence du marché foncier</li> <li>• Réduction des opérations foncières à caractère spéculatif.</li> </ul>	Un aménagement local économiquement durable implique un fonctionnement transparent et non spéculatif du marché foncier. Un tel marché doit impérativement réserver son accès aux acteurs dont les usages projetés du sol correspondent aux B&S effectivement régulés par les mesures d'aménagement du territoire et s'inscrivent dans la durée, c'est-à-dire ne se limitant pas à un usage strictement mercantile à court terme.	Le marché foncier reste stable et l'on n'observe pas de mouvements spéculatifs sur les rives durant toute cette période. La création de la BAK contribue à une rationalisation du système de financement des infrastructures portuaires et de loisirs allégeant les charges pesant sur les communes. La réalisation de ces infrastructures contribue à l'attractivité touristique de la région.
Développement régional touristique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre et nuitées touristiques</li> </ul>	Un aménagement régional durable a pour objectif de soutenir le développement régional notamment dans sa dimension touristique.	
Financement des infrastructures et des équipements (touristiques) sur les rives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Charges financières pour les communes et les contribuables locaux</li> </ul>	Un aménagement régional durable implique une charge financière supportable pour les communes et leurs contribuables, charge contrebalancée par les gains financiers générés par les activités touristiques qui en découlent.	

Critères <i>sociaux</i> (usage socialement durable du sol et du territoire)			
Critères	Indicateurs	Interprétations	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>sociale</i>  ➤
Accessibilité publique des rives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kilomètres (ou proportion) de rives de lacs accessibles au public, respectivement en mains privées</li> </ul>	Un usage socialement durable du sol et du territoire implique une certaine équité du point de vue des conditions d'accès à la ressource. Ceci d'autant plus lorsque les unités de la ressource sont rares et très convoitées.	Si l'accessibilité des rives a été encore sensiblement améliorée durant les années 1970 grâce aux achats du VBS et à la réalisation d'infrastructures supplémentaires, cette amélioration de la situation ne doit pas grand chose au changement de régime. Il semble même que les nouvelles mesures et les nouveaux instruments peinent à poursuivre cette amélioration. La mise en service de la N5 contribue à redynamiser les villages de la rive gauche et à réduire ainsi les disparités socio-spatiales entre les deux rives du lac. Les possibilités pour la population de participer au processus de décision en matière d'aménagement du territoire sont accrues grâce aux dispositions prévues à cet effet dans la LAT.
Disparités des modes d'occupation du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dynamique démographique des localités</li> <li>• Répartition spatiale des biens et services publics</li> </ul>	Un aménagement régional durable implique d'éviter, ou à défaut, de réduire les disparités trop importantes entre les localités au sein d'une région (d'aménagement), de même qu'entre les régions elles-mêmes. Et ceci aussi bien du point de vue de la dynamique démographique (bilan démographique, structure d'âge, richesse des ménages), que des biens et des services destinés à la population (notamment transports publics).	
Participation de la population aux décisions en matière d'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importance des procédures de participations prévues</li> <li>• Equité entre participation des propriétaires (fonciers), des appropriateurs et des utilisateurs finaux</li> </ul>	Un usage socialement durable du sol et du territoire implique un certain équilibre dans la distribution des ressources politiques entre les différents groupes sociaux impliqués dans les processus de décisions affectant les règles en vigueur au sein du régime institutionnel de la ressource.	

## Etude 2 : Hueb

Critères *écologiques* (aménagement et usage durables du sol et du territoire)

Critères	Indicateurs	Interprétations	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>écologique</i>  =
1. Proportion de surfaces (potentiellement) construites	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion de surfaces construites par rapport à la surface totale du territoire communal</li> <li>• Nombre de km de routes asphaltées hors des localités</li> <li>• Taille des surfaces construites projetées (taille de la ZAB) dans le périmètre</li> </ul>	Un usage écologiquement durable du sol implique une limitation des surfaces construites de manière à ce que le sol puisse continuer à fournir ses services de régulation des échanges et de filtrage (de l'eau et de l'air) au sein du cycle écologique.	La réduction des surfaces constructibles en périphérie de ville contribue certainement à un usage rationnel et judicieux du sol, et ceci d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un espace vert séparant différentes localités dont on veut précisément éviter la jonction. Cependant, du point de vue de l'état qualitatif des sols et de leur usage comme espace vital pour les plantes et les animaux, le reclassement en zone agricole est également problématique, l'agriculture intensive induisant souvent un accroissement de la pollution des sols, particulièrement préjudiciable à la biodiversité végétale et animale.
2. Espace vital pour les plantes et les animaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantité d'éléments paysagers proches de l'état naturel</li> <li>• Importance du découpage des espaces vitaux (constructions, infrastructures de transports, etc.)</li> </ul>	La capacité durable du sol à servir de support à l'espace vital des plantes et des animaux et aux biotopes, de même qu'à des zones paysagères offrant des lieux de repos et de délasserment aux populations humaines, implique la conservation en l'état de surfaces naturelles d'un seul tenant de la plus grande superficie possible.	
3. Etat qualitatif du sol	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Charge du sol en produits polluants</li> </ul>	Un usage écologiquement durable du sol implique de ne pas dépasser un niveau de charge en substances polluantes du sol outrepassant sa capacité d'absorption et de décomposition et risquant ainsi de mettre en péril sa capacité d'autoreproduction.	

Critères <i>économiques</i> (aménagement régional durable)			
Critères	Indicateurs	Interprétations	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>économique</i>
			↗
1. Etat du marché foncier	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relation entre l'évolution des prix des terrains au centre-ville (Bienne) et en périphérie (Hueb)</li> <li>Prix des terres agricoles, ainsi que des terrains dézonés</li> <li>Evolution des prix des terrains dans le reste de la ZAB des communes du périmètre</li> </ul>	<p>Un usage économiquement durable du sol implique que la différence de prix entre les terrains constructibles les plus chers du centre-ville et les terrains équivalents en périphérie ne soit pas trop importante, de manière à éviter un gaspillage du sol suite au déplacement et à l'étalement en périphérie d'implantations et de constructions jusque-là demeurées économes en sol car localisées au centre-ville.</p> <p>Par ailleurs, le prix des terrains agricoles, ainsi que des terrains dézonés, doit autant que possible se stabiliser à un niveau qui permette leur échange (achat-vente) sur un marché foncier en principe réservé aux seuls agriculteurs.</p> <p>Finalement, la hausse des prix des terrains à bâtir résultant de la réduction de la superficie des ZAB devrait être préservée de toute opération spéculative. Sans atteindre des niveaux indécents, le prix du sol devrait se stabiliser à un niveau incitant à un usage économe de celui-ci dans le plus grand nombre possible de ZAB de l'agglomération et de sa périphérie.</p>	<p>La réduction de l'offre de ZAB en périphérie ne suffit apparemment pas pour réduire l'écart entre le prix des terrains au centre-ville et ceux de la périphérie, situation qui permettrait de combattre le gaspillage des terrains constructibles en périphérie.</p> <p>Par contre les terrains déclassés se sont bien ajustés aux prix en vigueur dans la zone agricole, ce qui garantit leur accessibilité par les agriculteurs.</p> <p>L'importante réduction de la ZAB a au total très probablement été un gain pour les communes au vu du rapport économique peu favorable pour elles entre la certitude de coûts d'équipement élevés et l'incertitude concernant l'ampleur des retombées fiscales.</p> <p>Finalement, le développement récent de l'agglomération bienneoise a montré que l'abandon des projets dans la zone du Hueb n'a pas porté préjudice à la région.</p>
2. Coûts de la construction et de l'entretien de l'équipement des parcelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts (potentiels) pour la commune de l'obligation d'équiper l'intégralité des terrains en ZAB</li> <li>Effet sur les coûts d'équipement de la réduction de la ZAB</li> </ul>	<p>Les choix opérés en matière de construction, ou de renoncement à la construction, doivent être notamment subordonnés au critère des coûts des équipements. On renoncera à classer en ZAB des terrains dont l'équipement et la construction seraient compliqués et onéreux, et ceci au profit de terrains plus aisés et moins onéreux à exploiter comme ZAB.</p>	

Critères <i>sociaux</i> (usage socialement durable du sol et du territoire)			
Critères	Indicateurs	Interprétations	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>sociale</i>
1. Etat de l'offre de logements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre de logements vides de toutes tailles</li> <li>• Proportion de maisons individuelles</li> </ul>	Un usage socialement durable du sol implique que la taille et la réglementation des ZAB permettent la constitution d'une offre de logement suffisamment abondante et diversifiée permettant de répondre à la demande sociale. On devrait éviter autant que possible un gaspillage du sol sous forme de zones de villas qui ne répondraient qu'à la demande des catégories les plus aisées de la population.	<p style="text-align: center;">↗</p> <p>Malgré l'abandon des projets de construction sur le Hueb, la situation sur le marché du logement s'est détendue, ce qui montre que les constructions projetées ne correspondaient en réalité pas à un besoin réel. Il en va de même pour l'offre de services. La possibilité offerte à la population de se prononcer sur le processus de reclassement du Hueb - contrairement aux deux autres processus strictement top-down de l'AFU et du plan des surfaces d'assolement - correspond certainement à un renforcement de la durabilité sociale du régime.</p>
2. Etat et distribution spatiale des infrastructures fournissant des B&S	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilité des infrastructures construites ou projetées dans le périmètre</li> <li>• Proximité et facilités d'accès de ces infrastructures pour la majorité de la population</li> </ul>	Un aménagement socialement durable du territoire implique une organisation de l'espace et une localisation des infrastructures utiles ou indispensables garantissant une accessibilité minimum à celles-ci à la plus grande part possible de la population évoluant au sein du périmètre.	
3. Participation de la population au processus de planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacité des habitants à influencer le processus de planification</li> </ul>	Un aménagement socialement durable du territoire implique par ailleurs l'attribution à l'ensemble de la population concernée par l'opération d'aménagement, d'un droit de participer, sous une forme ou sous une autre, au processus de décision.	

### Etude 3 : La région lausannoise

Critères *écologiques* (aménagement et usage durables du sol et du territoire)

Critères	Indicateurs	Interprétation	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>écologique</i>
Dimensionnement approprié de la ZAB.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distinction claire entre zones <i>constructibles</i> et <i>inconstructibles</i>.</li> <li>• Dimensionnement des ZAB en fonction du développement prévisible de la commune dans les 10 à 15 ans.</li> </ul>	<p>Un aménagement et un usage durables du sol impliquent d'éviter autant que possible les phénomènes de surdimensionnement de la ZAB, celle-ci devant être proportionnée aux projets réels et/ou réalistes de développement de la commune.</p> <p>Par ailleurs, un dimensionnement approprié de la ZAB permet d'éviter les phénomènes de dispersion des constructions <i>au sein même</i> de la ZAB.</p>	<p>Le changement de régime a clairement contribué à redimensionner de manière plus appropriée les ZAB dans les communes du périmètre, ainsi qu'à lutter plus efficacement contre le phénomène de la dispersion. On assiste à une densification des constructions dans la ZAB au profit des zones agricoles et protégées. Ces évolutions favorables n'empêchent cependant pas la poursuite du processus</p>
Lutte contre la dispersion et protection des terres agricoles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrêt des implantations dispersées de bâtiments hors des zones déjà construites.</li> <li>• Stabilisation de la quantité de terres non construites.</li> </ul>	<p>Un aménagement et un usage durables du sol impliquent d'éviter les phénomènes de dispersion des constructions créant des discontinuités et un gaspillage des terres constructibles, des terres agricoles et des espaces verts.</p> <p>Le maintien d'espaces verts non-bâties d'un seul tenant aussi vastes que possible permet d'empêcher la formation de points de rencontre entre zones construites susceptibles de favoriser par la suite l'urbanisation continue de vastes espaces. Cela permet par ailleurs de maintenir des quantités de surfaces de sol perméables suffisantes pour la régulation du cycle hydrique et le filtrage des eaux.</p>	<p>d'imperméabilisation des sols. La généralisation du zonage permet une localisation plus appropriée des différents usages du sol, même si des conflits concernant essentiellement l'implantation de zones industrielles et commerciales existent, notamment dans la banlieue est de l'agglomération.</p> <p>Par contre, la tendance (encore d'actualité) à la concentration de l'accès à certains biens et services de consommation (alimentation, postes, banques, cinémas, etc.) dans un nombre limité de sites situés dans les zones commerciales de la banlieue est parfois génératrice de nouveaux besoins de déplacements engendrant de nouvelles nuisances.</p>
Cohérence du découpage et de la localisation des zones d'affectation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distinction claire entre ZAB, zone agricole et zone verte (protégée).</li> <li>• localisation appropriée des ZAB et de la zone agricole.</li> </ul>	<p>Un usage durable du sol implique une localisation appropriée des usages de la ressource en fonction de ses caractéristiques (topographie, qualité des sols). Il s'agit en particulier d'éviter que les meilleures terres agricoles soient sacrifiées à la construction.</p> <p>Il s'agit également d'éviter d'implanter des bâtiments dans des endroits inappropriés impliquant des modifications trop importantes et souvent irréparables de la morphologie du terrain.</p>	

Critères <i>économiques</i> (aménagement régional durable)			
Critères	Indicateurs	Interprétation	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>économique</i>
			↗
Rationalisation du financement des équipements par les communes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baisse des coûts des équipements par parcelles de ZAB à charge de la commune.</li> </ul>	Une rationalisation de l'aménagement du territoire et du découpage et du dimensionnement de la ZAB devrait entraîner une baisse proportionnelle des coûts des équipements par parcelles dont le financement est à la charge des communes.	La distinction claire entre zones constructibles et inconstructibles, de même que les nombreuses réductions de ZAB dans les communes du périmètre ont contribué à une rationalisation des tâches d'équipement et à une baisse des coûts engendrés. Les effets conjoints de l'émergence d'une politique d'aménagement du territoire et de la récession économique des années 1970 ont contribué à une stabilisation du marché foncier et à une maîtrise sensiblement accrue des mouvements spéculatifs, mais pas à une véritable transparence. La situation financière des communes ne semble pas avoir beaucoup changé suite au changement de régime et reste en règle générale équilibrée.
Limitation de la spéculation foncière	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparence du marché foncier</li> <li>Maîtrise de la spéculation foncière</li> </ul>	Un aménagement local économiquement durable implique un fonctionnement transparent et non spéculatif du marché foncier. Un tel marché doit impérativement réserver son accès aux acteurs dont les usages projetés du sol correspondent aux B&S régulés par les mesures d'aménagement du territoire et s'inscrivent dans la durée, c'est-à-dire ne se limitent pas à un usage strictement mercantile à court terme.	
Situation financière des communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport entre les charges financières et les recettes fiscales</li> </ul>	Un développement local et régional économiquement durable pour les communes implique au minimum un équilibre entre les nouvelles charges incombant à la commune (équipements collectifs, école, grande salle, etc.) et l'accroissement des recettes fiscales résultant de l'arrivée de nouveaux contribuables.	

Critères <i>sociaux</i> (usage socialement durable du sol et du territoire)			
Critères	Indicateurs	Interprétation	Evaluation des effets du changement de régime en terme de durabilité <i>sociale</i>
Offre de B&S et d'équipements de première nécessité dans un périmètre acceptable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>localisation et accessibilité des B&amp;S et équipements de première nécessité.</li> </ul>	Un aménagement socialement durable du territoire implique une implantation des infrastructures et des équipements fournissant les B&S les plus importants qui garantisse leur accessibilité rapide et aisée au plus grand nombre de personnes indépendamment de leurs caractéristiques sociales.	L'émergence d'une logique de planification du développement des infrastructures et des équipements fournissant des services de consommation courante, ainsi que l'amélioration des réseaux de transports (privés et publics) a certainement contribué de manière générale à l'accroissement de l'offre globale et à l'amélioration de son accessibilité. En particulier, la stratégie de développement de centres secondaires au sein de certains quartiers en périphérie du centre-ville semble s'être révélée concluante.
Équité de l'accessibilité des différents groupes sociaux au sol et équité dans la distribution spatiale de leurs lieux de résidence.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Absence de phénomènes d'accaparement systématique des espaces les plus attractifs par les groupes sociaux socialement et économiquement dominants.</li> </ul>	Un usage socialement durable du sol implique une répartition socialement équitable des chances d'accès à la ressource ; si ce n'est en terme de droits de propriété formelle, du moins en terme de droits d'usages ou par la médiation de la location. La concentration spatiale de modalités d'accès socialement discriminantes constitue un signe du caractère non équitable et socialement non durable de la situation.	S'il semble que les années 1980 n'aient pas connu une crise du logement comparable aux années 1960, il n'en va pas de même aujourd'hui. En ce qui concerne l'équité en matière d'accessibilité des différents groupes sociaux au sol et de distribution spatiale des lieux de résidence, la situation n'a certainement pas changé et reste toujours aussi discriminante.
Satisfaction de la demande en logement à des prix abordables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de logements libres de toutes tailles à des prix abordables pour l'ensemble des catégories sociales.</li> </ul>	Un usage socialement équitable du sol implique la fourniture d'un nombre suffisant de logements de toutes tailles à la population et ceci à des prix acceptables y compris pour les revenus les plus modestes.	



Malgré les effets parfois importants du changement de régime sur les usages et sur l'état de la ressource, l'application des critères sélectionnés en matière d'évaluation de ces changements en terme de durabilité contribue à faire émerger une image un peu surprenante dans la mesure où ce sont les dimensions économiques et sociales de la durabilité qui semblent évoluer le plus favorablement suite au changement de régime, alors que la dimension écologique semble stable. Il convient cependant de nuancer ce constat apparemment plutôt décevant en rappelant dans quelle mesure *le constat de la non-péjoration de la situation est très probablement à mettre à l'actif du changement de régime*. Il suffit pour s'en convaincre d'essayer de s'imaginer l'évolution probable des usages du sol dans ces mêmes périmètres empiriques en l'absence du régime institutionnel de l'aménagement du territoire...

### **9.2.3 Les liens entre changement de régime, intensité des usages et des rivalités, et durabilité des usages de la ressource**

Dans les tableaux qui suivent, il s'agit de mettre en relation, pour chaque cas (et sous-cas), (1) les changements correspondant au sein du système régulateur et du policy design, (2) les changements en ce qui concerne l'intensité des usages des B&S se trouvant en rivalités dans les différents (sous-)cas et (3) les changements observés en termes de durabilité.

Ce tableau permet de repérer les premières grandes tendances en ce qui concerne les effets probables du changement de régimes sur l'intensité des usages et des rivalités, ainsi que sur la durabilité des usages de la ressource.

**Tableau 9.7 : Synthèse des changements par cas et sous-cas**

Cas	Sous-cas	Changements au sein du régime Régime simple → Régime complexe		Changements au niveau des usages de la ressource		Changements en terme de durabilité
		Système régulateur	Policy design	Changements de l'intensité des usages des B&S en rivalité		
Rives du lac de Bienne	1) Ports & plages	1. Garantie constitutionnelle de la propriété et du principe d'une indemnisation complète en cas d'expropriation formelle ou matérielle. 2. Régulation systématique sur l'ensemble du territoire du droit de construire (aussi bien au sein de la ZAB que hors zone).	3. Coordination et renforcement de la gestion quantitative des surfaces. 4. Promotion d'un usage judicieux du sol et rationnel du territoire au moyen d'une différenciation spatiale et une planification coordonnée des usages du sol à travers le découpage généralisé du territoire en différentes zones de spécifications des droits d'usages. 5. Mise en place d'une politique publique spécifique de protection des rives du lac.	Infrastructures touristiques et de loisirs (ports, plages, chemin de rive)	↗	Ecologique = Economique ↗ Social ↗
	2) Résidences secondaires Schattenwil			Résidences principales et secondaires	↗	
	3) N5 & CFF			Infrastructures transports (route + rail)	↗	
	4) Chemin des rives			Réserves naturelles	=	
				Protection des sites archéologiques	↗	
				Résidences principales et secondaires	=	
				Infrastructures touristiques et de loisirs (ports, plages, chemin de rive)	↗	
				Infrastructures transports (route + rail)	↗	
				Infrastructures touristiques et de loisirs (ports, plages, chemin de rive)	↗	
				Protection du paysage culturel	↗	
				Vignes	=	
				Infrastructures touristiques et de loisirs (ports, plages, chemin de rive)	↗	
				Infrastructures transports (route + rail)	↗	
				Résidences principales et secondaires	=	
				Réserves naturelles	=	

Cas	Sous-cas	Changements au sein du régime Régime simple → Régime complexe		Changements au niveau des usages de la ressource		Changements en terme de durabilité
		Système régulateur	Policy design	Changements de l'intensité des usages des B&S en rivalité		
Hueb	1) Hueb	<p>1. Garantie constitutionnelle de la propriété et du principe d'une indemnisation complète en cas d'expropriation formelle ou matérielle.</p> <p>2. Régulation systématique sur l'ensemble du territoire du droit de construire (aussi bien au sein de la ZAB que hors zone).</p>	<p>3. Coordination et renforcement de la gestion quantitative des surfaces.</p> <p>4. Promotion d'un usage judicieux du sol et rationnel du territoire au moyen d'une différenciation spatiale et une planification coordonnée des usages du sol à travers le découpage généralisé du territoire en différentes zones de spécifications des droits d'usages.</p> <p>5. Il convient cependant d'ajouter la mise en œuvre anticipée, dans le canton de Berne, suite à la motion Wyss, des dispositions fédérales concernant les quotas de terres d'assolement.</p>	<p>Construction de logement</p> <p>Projets de construction</p> <p>Réserve de zone à bâtir</p> <p>Agriculture</p> <p>Réserve de terres d'assolement</p> <p>Protection du paysage</p>	<p>↗</p> <p>↘</p> <p>↘</p> <p>=</p> <p>↗</p> <p>=</p>	<p>Ecologique =</p> <p>Economique ↗</p> <p>Social ↗</p>

Cas	Sous-cas	Changements au sein du régime Régime simple → Régime complexe		Changements au niveau des usages de la ressource		Changements en terme de durabilité
Région lausannoise	1) Hermitage	1. Garantie constitutionnelle de la propriété et du principe d'une indemnisation complète en cas d'expropriation formelle ou matérielle. 2. Régulation systématique sur l'ensemble du territoire du droit de construire (aussi bien au sein de la ZAB que hors zone).	3. Coordination et renforcement de la gestion quantitative des surfaces. 4. Promotion d'un usage judicieux du sol et rationnel du territoire au moyen d'une différenciation spatiale et une planification coordonnée des usages du sol à travers le découpage généralisé du territoire en différentes zones de spécifications des droits d'usages. 5. Mise en place de mesures de protection spécifiques à la protection du vignoble dans le PD	Changements de l'intensité des usages des B&S en rivalité		Ecologique = Economique ↗ Social =
	2) Lutry			Réserve de ZAB (projets de construction de logements et autres bâtiments) ↘ Construction de bâtiments administratifs ↗ Espaces verts et de détente ↗ Protection patrimoine culturel ↗		
	3) Morrens			Construction de villas ↗ Investissement, spéculation ↘ Réserves de ZAB ↘ Protection du paysage culturel du vignoble ↗ Exploitation viticole ↘ Construction de villas ↗ Investissement, spéculation ↘ Réserves de ZAB = Agriculture ↘		

On le voit, les changements de régime n'agissent pas sur la demande de B&S de la ressource. Celle-ci continue le plus souvent de croître, sa variation dépendant d'autres facteurs, sociaux et économiques échappant la plupart du temps aux dispositifs de régulation mis en place au sein du régime. Il en découle que, la plupart du temps, les régimes de ressources fonctionnent plutôt comme des « redistributeurs » d'unités de ressource dont le seul objectif possible consiste à rationaliser les mécanismes d'allocation des unités de ressources (soit l'« offre » de ressource si l'on veut), de manière à maximiser la satisfaction de la demande.

Ce constat se trouve bien traduit par les indicateurs de durabilité qui témoignent d'une amélioration de la durabilité économique et sociale – qui exprime l'accroissement de l'efficacité allocative du régime et la rationalisation qu'il permet de l'exploitation des unités de ressource –, en même temps qu'une stagnation de la durabilité écologique (respectivement une limitation des dégâts causés aux systèmes de ressources) – qui exprime l'incapacité des régimes à agir sur l'accroissement de la demande, les régimes étant condamnés pour l'essentiel à « courir derrière la demande ».

## **CHAPITRE 10 : DISCUSSION DES HYPOTHESES EXPLICATIVES DES CHANGEMENTS DE REGIME A LA LUMIERE DES ETUDES DE CAS**

Conformément à la démarche méthodologique présentée dans le chapitre 3 (figure 3.3), il s'agit dans ce chapitre de réinterpréter, à l'aide du corpus des hypothèses dérivées des trois différentes approches théoriques mobilisées pour compléter le cadre d'analyse des RIRN, l'ensemble des dynamiques de changement du régime institutionnel du sol observées dans les différents périmètres, ainsi qu'aux différents niveaux institutionnels, et décrites jusqu'à présent à l'aide des seuls instruments des RIRN.

Pour ce faire, je vais dans un premier temps (section 10.1) rappeler, sous la forme d'un tableau de synthèse (tableau 10.1), les principaux éléments empiriques relatifs aux dynamiques de changement de régime issus de l'étude de cas du processus de changement de régime au niveau fédéral d'une part, et des trois études de cas au sein des périmètres régionaux d'autre part.

Dans un deuxième temps (sections 10.2 à 10.5), je discute les quatre corpus d'hypothèses, soit les trois corpus dérivés des approches théoriques externes et les deux hypothèses élaborées directement à partir du cadre d'analyse des RIRN.

Dans le dernier chapitre (chapitre 11), je tenterai de tirer de ce travail de relecture et de réinterprétation, les enseignements théoriques en vue de proposer les premiers éléments d'une « théorie des changements de régimes institutionnels ».

### **10.1 RAPPEL DES PRINCIPAUX ELEMENTS EMPIRIQUES RELATIFS AUX DYNAMIQUES DU CHANGEMENT DE REGIME**

Les éléments empiriques rappelés ici concernent : (1) les principaux facteurs ayant contribué au déclenchement du changement de régime, (2) les principaux changements ayant affecté les deux composants (SR et PD) du régime, (3) les impacts de ces changements sur les différents périmètres analysés, (4) les dynamiques des coalitions d'acteurs. Ces quatre dimensions sont systématiquement déclinées pour l'ensemble des échelons institutionnels, ainsi que pour l'ensemble des différents périmètres<sup>446</sup>.

---

<sup>446</sup> Pour une présentation exhaustive et chronologique des événements décrits dans l'ensemble des études de cas, on pourra se référer au tableau chronologique général en annexe (annexe A1).

**Tableau 10.1 : Synthèse des éléments empiriques relatifs aux différentes dynamiques du changement de régime**

	<b>Déclencheurs du changement de régime</b>	<b>Changements au sein du régime institutionnel</b>	<b>Stratégies et dynamiques des coalitions d'acteurs</b>
<b>Composants fédéraux du régime</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture d'un débat politique sur la question de la répartition socialement très inéquitable de la propriété foncière (initiative PSS/USS contre la spéculation foncière)</li> <li>• Effets pervers de la spéculation foncière et du renchérissement des prix du sol (hausse des loyers, des coûts de production, des salaires, dépersonnalisation de la propriété foncière, etc.)</li> <li>• Crise du logement</li> <li>• Surdimensionnement des ZAB, étalement des zones construites, dispersion des constructions et mitage du paysage</li> <li>• Protection des terres agricoles (maintien de la population paysanne et de la garantie de l'autosubsistance)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodenrechtsartikel (1969)</li> <li>• Loi sur la protection des eaux (1971)</li> <li>• AFU (1972)</li> <li>• Elaboration d'une conception fédérale centralisatrice de la politique d'aménagement du territoire (commissions Kim et Schürmann, CK 73)</li> <li>• Rejet 1<sup>ère</sup> version LAT (1976)</li> <li>• Multiples prolongations de l'AFU</li> <li>• 2<sup>ème</sup> version LAT acceptée (1979)</li> <li>• Plan sectoriel des surfaces d'assolements (1986)</li> <li>• Jurisprudence du TF sur l'expropriation matérielle (1966-aujourd'hui)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification de 4 coalitions : (1) coalition favorable à un aménagement du territoire centralisé et composée du PSS, de l'USS (anciennement dans la coalition 3 défendant une politique foncière fédérale), des acteurs de l'administration fédérale favorables à l'aménagement du territoire (Délégués fédéraux Rotach et Berger, commissions Kim et Schürmann, Conseiller fédéral Furgler, etc.) ; (2) coalition favorable à un aménagement du territoire fédéraliste et composée de l'ASPAN, des partis « bourgeois » (PRD, PDC, PAI), l'USP, la plupart des cantons et des communes, (3) coalition défendant l'idée d'une révision du droit foncier, ainsi que de la mise en place d'une politique foncière fédérale et composée des parti d'extrême gauche, de l'UPS et de groupes de défense des intérêts des locataires, des familles, etc. (4) coalition des fédéralistes et des milieux immobiliers et des propriétaires fonciers</li> <li>• Tentative de coalition 3 + PSS + USS d'initier une véritable politique foncière fédérale.</li> <li>• Politique d'aménagement du territoire comme réponse des radicaux aux tentatives d'ouvrir le débat sur le droit foncier = compromis des Bodenrechtsartikel (1969) : échange de la garantie de la propriété contre principe d'une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire.</li> <li>• Après échec de plusieurs initiatives, PSS et USS rejoignent coalition 1 en vue de développer une politique d'aménagement du territoire centralisée.</li> <li>• Loi fédérale sur la protection des eaux (1971)</li> <li>• Episode AFU</li> <li>• Proposition première version LAT, conception centralisatrice et dotée de l'instrument du prélèvement de la plus-value.</li> <li>• Coalition 4 lance référendum</li> <li>• Rejet première version LAT et prolongement AFU</li> <li>• Acceptation et mise en oeuvre deuxième version de la LAT après suppression des dispositions centralisatrices, ainsi que de l'instrument du prélèvement de la plus-value.</li> </ul>

	<b>Déclencheurs du changement de régime</b>	<b>Changements au sein du régime institutionnel</b>	<b>Impacts du changement des composants fédéraux sur le périmètre</b>	<b>Stratégies et dynamiques des coalitions d'acteurs</b>
<b>Rives du lac de Biene &amp; Hueb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surdimensionnement des ZAB, étalement des zones construites, dispersion des constructions et mitage du paysage</li> <li>• Privatisation des rives et problèmes d'accessibilité publique des rives du lac (chemin, plages, etc.)</li> <li>• Transformation et agrandissement des résidences secondaires sur la rive</li> <li>• Manque de places d'amarrage</li> <li>• Impacts financiers des coûts de l'équipement de la ZAB sur les budgets communaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi cantonale sur les constructions (1971)</li> <li>• Loi fédérale sur la protection des eaux (1971)</li> <li>• Exécution cantonale de l'AFU (1973-1981)</li> <li>• Loi cantonale sur la protection des rives (1982)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement et accélération de la mise en oeuvre des mesures cantonales en matière d'aménagement du territoire</li> <li>• Mise en tunnel partielle du tracé de la N5</li> <li>• Elaboration d'une loi cantonale en matière de protection des rives des lacs et des cours d'eau et transfert de la tâche de la régulation des usages des rives du VBS aux communes. Aucun nouveau tronçon de chemin de rives, aucune nouvelle plage depuis l'adoption de cette nouvelle loi</li> <li>• <i>Rückzonung</i> Hueb suite au renoncement à la réalisation du projet d'aménagement</li> <li>• Réduction (insuffisante) d'une partie des ZAB surdimensionnées</li> </ul>	<p><i>Ports et plages :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BAK A.G</li> <li>• Communes</li> </ul> <p><i>Résidences secondaires :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• VBS</li> <li>• Communes</li> <li>• Propriétaires des résidences secondaires (IG Schattenwil)</li> <li>• Arbeitsgruppe DBB</li> </ul> <p><i>N5 &amp; CFF :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CFF</li> <li>• Office cantonal des routes</li> <li>• Commune de Ligerz</li> <li>• Arbeitsgruppe DBB</li> </ul> <p><i>Chemin des rives :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• VBS</li> <li>• Communes</li> <li>• Propriétaires des résidences secondaires (IG Schattenwil)</li> </ul>



	Déclencheurs du changement de régime	Changements au sein du régime institutionnel	Impacts du changement des composants fédéraux sur le périmètre	Stratégies et dynamiques des coalitions d'acteurs
Agglomération lausannoise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Périurbanisation, surdimensionnement des ZAB, dispersion des constructions et mitage du paysage</li> <li>• Spéculation foncière sur les terres agricoles et les vignobles (La Côte et Lavaux)</li> <li>• Impacts financiers des coûts de l'équipement de la ZAB sur les budgets communaux</li> <li>• Crise du logement</li> <li>• Expo 64 à Lausanne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LCAT de 1964 instituant le principe de la « pose vaudoise »</li> <li>• Exécution cantonale de l'AFU (1973-1981)</li> <li>• Rejet de l'initiative Delafontaine</li> <li>• Remplacement de la pose vaudoise (LCAT 1964) par la zone agricole (LATC 1976)</li> <li>• Loi protection de Lavaux 1979</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction (insuffisante) d'une partie des ZAB surdimensionnées</li> <li>• Mise sous protection d'une grande partie du vignoble de Lavaux</li> <li>• Arrêt de la périurbanisation dans l'est de l'agglomération par la fixation d'une « frontière » à la hauteur du vallon de la Lutrive à Lutry</li> <li>• Rationalisation des usages du sol dans les ZAB (accroissement population casé dans des surfaces de ZAB réduites)</li> </ul>	<p><i>Hermitage :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoirie Bunion</li> <li>• Ville de Lausanne (Municipalité, Conseil communal, parcs et jardins, écoles)</li> <li>• Fondation de l'Hermitage</li> <li>• GPE,</li> <li>• Parti libéral</li> <li>• Associations de défense d'intérêts locaux (MDL, etc.)</li> <li>• Canton de Vaud (SAT, Justice)</li> <li>• Urbaplan (plans AFU)</li> </ul> <p><i>Lutry :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rurbains (Groupement de défense de Lutry)</li> <li>• Défenseurs du paysage (« Sauvez Lavaux » + Franz Weber)</li> <li>• Promoteurs immobiliers et spéculateurs</li> <li>• Commune (Municipalité, Conseil communal, service urbanisme)</li> <li>• Bureau urbanisme privé</li> <li>• Conseil d'Etat</li> <li>• SAT</li> <li>• Urbaplan (plans AFU)</li> </ul> <p><i>Morrens :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Commune (Municipalité, Conseil communal, service urbanisme)</li> <li>• Bureau urbanisme privé</li> <li>• Agriculteurs</li> <li>• Rurbains</li> <li>• Fondation de l'Horme</li> <li>• Horticulteur spéculateur</li> <li>• Propriétaires fonciers</li> </ul>

## 10.2 LES HYPOTHESES DERIVEES DE LA THEORIE DES CPR

Il s'agit de rappeler ici une dernière fois que l'objectif de la discussion des hypothèses n'est pas de les « tester » au sens stricte du terme, c'est-à-dire de les valider ou au contraire de les invalider, mais au contraire de les « mettre au travail » en opérant une relecture des dynamiques de changement décrites dans les études de cas. Ainsi, les discussions qui suivent de chacune des hypothèses devraient permettre de mettre en lumière un, ou plusieurs « ressorts » explicatifs des dynamiques de changements observées empiriquement.

- ***Hypothèse principale 1 (économie institutionnelle des ressources) : Les changements d'arrangements institutionnels sont une conséquence directe de l'émergence de phénomènes de surexploitation et de dégradation de l'état de la ressource, respectivement de raréfaction importante d'un ou de plusieurs B&S qui en sont dérivés.***

Bien que peu originale et ayant l'air de tomber sous le sens, cette hypothèse n'en est pas moins une hypothèse forte. Il est en effet difficile de nier les liens existant entre l'évolution de l'exploitation du sol durant les années 1950 et 1960 et l'émergence d'un processus de changement de régime à la fin des années 1960 dont l'objectif principal consiste à accroître et systématiser la régulation de l'exploitation de la ressource. Cependant, l'explication de l'émergence d'un changement par le seul processus de raréfaction de la ressource ou de certains de ses principaux B&S ne suffit pas : d'autres éléments, de l'ordre de la justice sociale et de la transformation de la structure de distribution de la propriété foncière (concentration), ainsi que de la composition sociologique des détenteurs des titres de propriété (anonymisation), ont également joué un rôle central.

Dans le cas qui nous intéresse, la notion de surexploitation renvoie à une multitude de phénomènes plus ou moins interdépendants : accroissement quasi exponentiel des surfaces construites, ZAB surdimensionnées, gaspillage de surfaces au travers du phénomène de dispersion du bâti et de non-coordination des usages du sol, accroissement de la demande en surface ( $m^2/habitants$ ) suite à une augmentation des besoins (objectifs et subjectifs) résultant de l'enrichissement généralisé de la population et de la surchauffe économique (résidences secondaires, développement de quartiers de villas, extensions des surfaces habitables, commerciales ou de loisirs, etc.), réalisation de projets infrastructureux parfois disproportionnés (densité de la couverture autoroutière, projets d'aéroports, PQ surdimensionnés), disparition des surfaces agricoles, etc.

Ces différents phénomènes de surexploitation ont effectivement pour effet une dégradation de l'état de la ressource : intensification de l'exploitation des terres agricoles, fragmentation de l'espace et distribution spatiale souvent incohérente des usages de la ressource, imperméabilisation inconsidérée des sols, compactages, etc.

Il est à noter cependant que, parallèlement à ces préoccupations concernant la disparition proprement *matérielle* des surfaces, contribuant à réduire drastiquement le stock de la ressource, s'ajoutent des préoccupations d'ordre esthétique concernant la destruction par « mitage » du paysage du Moyen-Pays. Il semble en effet que le constat des transformations importantes du paysage par la périurbanisation et les dommages esthétiques causés à certains paysages aient également participé dans certains périmètres (par ex. les sous-cas de Lutry et de l'Hermitage) au développement de réactions en faveur de la mise en place d'une régulation forte par un nouveau régime d'aménagement du territoire (par ex. « Sauver Lavaux »). C'est là une dimension qu'il convient de prendre en compte de manière à compléter cette hypothèse.

Mais l'apport le plus intéressant de cette hypothèse consiste certainement à nous rendre attentif au fait que les probabilités de la transformation de l'arrangement institutionnel en vigueur

ne sont jamais aussi importantes que lorsque ces phénomènes de surexploitation et de dégradation de la ressource entraînent des effets négatifs sensibles sur la fourniture de *l'un ou de plusieurs B&S essentiels* dérivés de la ressource en question. Ainsi, dans le cas du régime du sol, tout se passe comme si c'était moins la disparition des surfaces *en tant que telles* et la raréfaction de la ressource *proprement dite* qui sont à l'origine de la dynamique de changement de régime, que la raréfaction de certains B&S fondamentaux (i.e. de première nécessité), tels que le *logement* et la *fertilité* (i.e. la *disponibilité* des terres agricoles).

Dit autrement, si les phénomènes de surexploitation et de raréfaction absolue de la ressource constituent bien des causes du changement de régime, celles-ci ne sont pas forcément suffisantes pour expliquer à elles seules le déclenchement du processus. Seule la « matérialisation » de ces phénomènes sous la forme de la pénurie de certains B&S centraux ou vitaux permet véritablement d'expliquer l'émergence de la dynamique de changement. Les analyses menées aussi bien au niveau des processus de décision fédéraux qu'au niveau des différents périmètres ont bien montré le caractère absolument central de ces deux problématiques (crise du logement et disparition des terres agricoles) dans le déclenchement du processus de mise en place des politiques cantonales et fédérales en matière d'aménagement du territoire.

On peut encore aller plus loin et faire l'hypothèse que le ou les déclencheurs ont d'autant plus de chances de fonctionner comme tels, que les enjeux ou les effets économiques de la pénurie en B&S sont importants et sont susceptibles de peser sur un nombre significatif d'autres B&S, respectivement d'activités socioéconomiques significatives. Ainsi, tout se passe, dans le cas du sol, comme si, plus la chaîne d'interdépendance des « effets collatéraux » était longue, et plus était grande la probabilité d'une mobilisation en faveur de la redéfinition de l'arrangement institutionnel.

Cette distinction entre rareté (absolue) de la ressource et rareté (relative) de quelques B&S est d'autant plus intéressante à relever qu'elle permet de mettre en lumière le processus de construction sociale – voulu par personne, mais résultant des effets de l'accumulation des usages individuels du sol – des phénomènes de raréfaction des quantités de ressource disponibles pour les différents B&S. Ainsi, ce qui est dramatiquement rare, ce ne sont pas vraiment les surfaces agricoles, les vignes ou même les ZAB en tant que telles, c'est-à-dire de manière absolue, mais bien plutôt les surfaces agricoles, les vignes et les parcelles constructibles à *des prix abordables* permettant d'y déployer les activités et les usages auxquels ces espaces sont destinés. Beaucoup de propriétaires de parcelles équipées, et donc prêtes pour la construction, refusent par exemple de construire ou de vendre, espérant encore accroître leurs gains en spéculant sur le marché foncier. La rareté rencontrée à cette époque est avant tout une rareté artificielle, créée au travers de processus économiques et politiques (c'est-à-dire, avant tout, au travers de la *non intervention* des autorités politiques sur les marchés fonciers et de la construction de logements). Ainsi, les principales pénuries de B&S sont, paradoxalement, également le résultat de phénomènes de sous-exploitation du sol à court terme (non construction pour des raisons spéculatives des ZAB équipées), résultant de phénomènes de « surexploitation économique » (financière et spéculative) de la ressource.

Au total, ce qui semble donc avoir été déterminant pour le déclenchement du changement de régime, c'est l'ampleur du phénomène du *renchérissement du sol*, ainsi que les *effets négatifs* qui en ont découlé en termes de *hausse généralisée des prix* qui ont affecté une très large palette de phénomènes socioéconomiques, telles que les loyers, le prix des terrains agricoles, les coûts de production (industriels et agricoles), les prix des produits de consommation, et finalement les salaires.

Vu sous cet angle, le renchérissement des terres agricole a produit des effets négatifs comparables à celui des terrains à bâtir, dans la mesure où il a contribué à mettre en péril un B&S – la disponibilité de terres agricoles fertiles – considéré politiquement comme très sensible, puisqu'ayant trait à la garantie de l'autosubsistance alimentaire du pays.

On le voit, l'une des conditions de base pour le développement d'un tel enchaînement consiste dans les *modalités de la privatisation de la propriété sur le sol*. Plus que la raréfaction du sol en soi, c'est la situation de « double privatisation et exclusion » d'une grande partie de la population de l'accès direct à la ressource qui semble avoir joué un rôle déterminant dans le déclenchement du changement de régime durant la seconde moitié des années 1960. Ainsi, au premier processus de privatisation résultant de la concentration des titres de propriété formelle dans les mains d'un nombre toujours plus restreint de propriétaires individuels ou collectifs (promoteurs immobiliers, assurances, fonds de pension, banques, etc.) s'ajoute une seconde forme d'exclusion de l'intérêt public au travers de la très faible capacité d'accès des autorités publiques (communes, cantons, Confédération) à la régulation des usages du sol, du fait de l'absence de dispositifs d'action publique en matière d'aménagement du territoire.

Cependant, les études de cas, ainsi que l'analyse des différents processus de décisions fédéraux qui mènent à la mise en place de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire, montrent combien, outre le constat de la surexploitation physiques ou de « gaspillages » de la ressource, ainsi que le constat des effets dramatiques du renchérissement du sol et de la raréfaction de certains B&S vitaux dérivés de la ressource sol, la question de la *justice sociale en matière foncière* constitue le troisième ressort explicatif de l'origine du changement de régime.

Cette question est clairement mise sur l'agenda politique par les partis, les organisations syndicales et les groupes d'intérêts de gauche qui ont, comme on l'a vu dans le chapitre 7, pour objectif, outre la lutte contre la spéculation foncière en tant que telle et les effets négatifs des enrichissements indus qu'elle permet, le développement d'une véritable politique foncière fédérale capable de réduire les inégalités criantes en matière de distribution sociale de la propriété foncière, de même que de fournir les instruments pour un renforcement significatif du contrôle public sur les affaires foncières et le marché de la construction de logements.

Bien que rejetées assez clairement, les différentes initiatives lancées à cette époque ont le mérite de mettre en lumière les dangers du processus en cours de concentration de la propriété foncière dans les mains d'un nombre limité de très gros propriétaires, pour la plupart collectifs (assurances, banques, fonds de pension, etc.).

Mais l'élément clé de ce processus consiste dans la rencontre – cependant seulement partielle - entre les préoccupations des acteurs politiques de gauche concernant les questions de justice sociale en matière foncière et de loyers d'une part, et celle du Conseil fédéral concernant les transformations de la composition sociologique et juridique des propriétaires, au travers du passage de la petite propriété foncière individuelle à la concentration de celle-ci dans les mains de grandes entreprises ou de sociétés anonymes. Ainsi, bien que les craintes du Conseil fédéral ne portent pas sur la privatisation du sol à proprement parler, mais plutôt sur le processus en cours d'« anonymisation » et de « dépersonnalisation » de la propriété foncière, il existe toutefois une conviction commune, largement diffusée au sein des élites politiques de gauche et du centre-droit, de la nécessité d'intervenir dans les questions foncières et d'aménagement du territoire. C'est ainsi que les revendications de gauche en faveur d'une redistribution plus équitable de la propriété foncière ont rencontré les préoccupations d'une partie des forces politiques bourgeoises au sujet de la défense de la petite propriété individuelle, y compris ouvrière.

En conclusion, la relecture des origines du changement de régime à l'aide de cette hypothèse nous a permis de voir combien la seule variable de la raréfaction objective de la ressource ne suffit pas pour expliquer l'émergence du processus de changement. Ainsi, même si celle-ci constitue une condition, la plupart du temps<sup>447</sup>, indispensable, elle n'en est pas moins insuffi-

---

<sup>447</sup> Il est en effet imaginable qu'un changement de régime ne trouve pas son origine dans une situation de raréfaction absolue de la ressource, mais uniquement relative, c'est-à-dire dans la raréfaction d'un ou de plusieurs de ses B&S vitaux.

sante. Il convient ainsi d'y ajouter dans le cas du sol en tous les cas, deux conditions supplémentaires, à savoir une matérialisation (ou une « traduction ») de cette raréfaction sous la forme d'une pénurie d'un ou de plusieurs B&S fondamentaux (« vitaux ») d'une part, et l'émergence de la question de la justice sociale en matière de distribution de la propriété foncière d'autre part.

- ***Hypothèse secondaire 1.1 (CPR theory) : L'émergence d'une situation de surexploitation et de mise en péril d'un système de ressource localisé provoque une réaction de la part des utilisateurs locaux de la ressource débouchant sur la création ou la redéfinition de l'arrangement institutionnel régulant les usages de celle-ci au sein du périmètre. De tels changements concernent en premier lieu le système régulateur, la redéfinition des droits d'accès et d'exploitation de la ressource par ses principaux utilisateurs constituant la condition sine qua non de toute régulation ayant pour objectif d'éviter de tels processus de surexploitation.***

Cette hypothèse, fondée sur l'idée de la « sagesse » des communautés locales supposée contraster avec l'inconstance et la voracité de l'Etat, ou d'appropriateurs extérieurs étrangers à la communauté des usagers locaux, est loin de se vérifier dans les différents périmètres analysés. En effet, les réactions déterminantes en cas de surexploitation d'une ressource - respectivement, comme on l'a vu, de pénurie de certains B&S ou de phénomènes de concentration des droits de propriété dans les mains d'un groupe restreint de propriétaires - sont la plupart du temps moins le fait des seuls utilisateurs locaux, que d'un cercle (beaucoup) plus large comprenant le plus souvent également des acteurs publics.

Ainsi, si la privatisation des rives du lac de Biemme durant les années 1930 provoque bien des réactions au sein d'une partie de la population des communes riveraines, les communes elles mêmes, qui sont à l'origine de la vente des terrains, bien que constatant très rapidement leur erreur, refusent d'exproprier les nouveaux propriétaires, de manière à créer une mince bande de terre publique sur la rive, ce qui permettrait de garantir ainsi l'accès public à la rive elle-même. Ce sont finalement des interventions parlementaires au niveau cantonal, ainsi que l'intervention de la Direction des Travaux Publics (DTP), qui sont à l'origine de la création du VBS, l'association de protection des rives, qui sera chargée du contrôle de l'application des premiers plans de zones élaborés très précocement au début des années 1930. Ainsi, si cette institution constitue bien un exemple réussi de prise en charge régionale de la régulation de la ressource, sa création est le résultat de l'intervention d'une juridiction supérieure soucieuse de garantir l'accès et la protection des rives en faveur aussi bien des utilisateurs locaux, que de ceux provenant de l'extérieur du périmètre.

On observe le même phénomène dans les dynamiques de changement observées dans le périmètre de l'agglomération lausannoise. Dans le cas de l'Hermitage, il semble que ce soit la Municipalité et son administration qui réagissent, au nom de la défense de l'intérêt public, face aux projets privés de constructions pharaoniques des années 1950 et 1960. Les associations de défense de l'environnement et du patrimoine, ainsi que les associations de défense d'intérêts des habitants des quartiers voisins, n'interviennent que dans un second temps du processus d'aménagement, soit une fois que la dynamique de mise sous protection partielle du domaine ait été déjà sérieusement initiée par les autorités communales et cantonales.

Dans le cas de Lutry, c'est le Conseil d'Etat, soit l'exécutif cantonal qui, alerté par son Service de l'Urbanisme, amorce le processus d'aménagement en contraignant la Commune à revoir sa planification locale, ceci de manière à tenter de contrer le rachat de l'intégralité du vignoble par les promoteurs immobiliers et les spéculateurs. Dans le cas du vignoble de Lutry, comme plus largement dans le reste du vignoble de Lavaux, s'il existe bien, à partir d'un certain point, une mobilisation locale (au sein des habitants de la/des communes), celle-ci reste minoritaire et se trouve, dans un premier temps, dans l'incapacité de modifier les rapports de

force locaux. Ce n'est que par une stratégie « d'extraversion » (Bayart 1989) et une mobilisation de cercles d'opposants à *une échelle plus large*, régionale et nationale, que les opposants locaux arrivent finalement à modifier l'arrangement institutionnel local. On notera ici encore que, si les nouveaux appropriateurs ou acquéreurs du vignoble, c'est-à-dire les promoteurs immobiliers, proviennent bien de l'extérieur de la commune ou de la région, les vendeurs des terrains sont eux par contre les plus « locaux » des locaux, puisqu'il s'agit des vigneron.

Le sous-cas de Morrens est sensiblement différent, dans la mesure où la mise en place d'un premier plan d'aménagement communal relativement contraignant est effectivement le fait d'un groupe d'habitants de la Commune. Il convient cependant de noter que ce groupe – composé essentiellement de « rurbains » nouvellement installés – est minoritaire et doit sa réussite dans sa tentative de rationaliser les usages du sol au sein du territoire communal à l'existence de conflits au sein du groupe – jusque là majoritaire au sein du Conseil communal – des propriétaires fonciers « historiques » de la commune que sont les agriculteurs. Ainsi, la réussite de la « mobilisation locale » en faveur d'un accroissement et d'une amélioration de la régulation des usages du sol, n'est pas le produit d'une accumulation de « capital social » (Ostrom 1990) favorisant le développement de rapports sociaux fondés sur la confiance réciproque entre propriétaires fonciers, mais résulte au contraire, paradoxalement, du caractère conflictuel de leurs relations et de leurs divisions internes, qui profite électoralement aux défenseurs rurbains de la mise en place d'un aménagement du territoire plus rigoureux.

Ainsi, un premier enseignement des études de cas que semble mettre en lumière la discussion de cette hypothèse renvoie au constat que si mobilisation il y a de la part des acteurs locaux en vue de modifier l'arrangement institutionnel réglant les usages de la ressource, celle-ci n'est la plupart du temps pas le fait des détenteurs des droits de propriété sur la ressource, mais précisément le fait des non détenteurs de titres, tels que les « rurbains » de Morrens ou de Lutry qui ne possèdent pas les terres agricoles ou les vignobles au coeur des opérations de spéculation, ou encore la Municipalité de Lausanne, qui ne possède pas au départ le domaine de l'Hermitage. Il en va de même dans le cas des rives du lac de Bière où ce sont les personnes ou groupes exclus de l'accès aux rives, car non propriétaires de parcelles et/ou de résidences secondaires, qui se mobilisent pour l'aménagement et la protection des rives.

Ce que permet ainsi de montrer cette hypothèse, en quelque sorte par contraste avec les situations analysées par les chercheurs de la théorie des CPR, c'est qu'une mobilisation des utilisateurs locaux en vue de redéfinir l'arrangement institutionnel réglant l'attribution des droits de propriété au sein de leur communauté d'usagers *n'a pour ainsi dire aucune chance d'émerger dans le cadre d'un système régulateur fondé sur la propriété privée*. En effet, plus la détention d'un titre de propriété véhicule en lui de droits (de disposition et d'usage), échangeables ou marchandables sur un marché (foncier), possibilités constituant autant de promesses de gains individuels car individualisables pour le détenteur du titre, plus la mise en place d'un système de renégociation de ces droits fondé sur la bonne volonté et la conception de l'intérêt commun des utilisateurs de la ressource paraît peu probable en raison des enjeux matériels qui sont véhiculés.

On touche ainsi ici à la grande différence existant entre un droit d'accès et d'exploitation dans le cadre d'un régime de propriété commune (*common property*) et un droit de propriété formelle dans un régime de propriété privée, tel que nous le connaissons en Suisse en vertu de l'article 641 du CC. C'est là aussi une des raisons de l'omniprésence de l'Etat dans les processus de régulation des ressources naturelles, ce dernier étant pour ainsi dire indissociable de la présence d'un régime de propriété privée dont il est à la fois le garant et le principal limitateur.

Mais on peut encore tirer d'autres enseignements de cette hypothèse, renvoyant à l'explication des probabilités très limitées de mobilisations des utilisateurs locaux face à une menace de surexploitation.

En premier lieu, une mobilisation de type autoréglée en vue de renégocier, à la baisse, l'attribution de droits de propriété sur une ressource implique l'existence d'une garantie que l'effort consenti contribue bien à l'amélioration collective de la situation de la ressource et non à un autre utilisateur. Pour qu'une telle garantie existe, il est impératif (1) que le groupe des détenteurs de titres soit clairement délimité et (2) que les titres de propriété sur la ressource soient exclusifs. A cet égard, la condition *sine qua non* pour que tel soit le cas, est qu'il existe une correspondance stricte entre le périmètre de la ressource et le périmètre des utilisateurs détenteurs des droits de propriété sur celle-ci. En claire, il s'agirait par exemple pour le cas des rives du lac de Bièvre, que l'ensemble des utilisateurs des rives participent de manière (auto-)contraignante à l'arrangement institutionnel régional, ce qui impliquerait qu'ils habitent à proximité des rives, ou en tous les cas dans la région du lac de Bièvre. Il apparaît dès lors assez clairement que toute évolution de la configuration des utilisateurs locaux en direction d'une hétérogénéisation des usages et des usagers contribue à rendre de tels arrangements institutionnels plus difficiles à réaliser, suite à l'hétérogénéisation parallèle des intérêts en jeu (Nahrath 2000a, 2000c ; Reynard 2000).

Une seconde condition indispensable à l'émergence d'une mobilisation des utilisateurs locaux renvoie à l'existence d'une situation de dépendance forte des utilisateurs vis-à-vis de la ressource, respectivement de son exploitation en vue de la production d'un bien ou d'un service particulier au sein du périmètre. En l'absence, respectivement en cas d'affaiblissement d'une telle dépendance, il existe un fort risque pour que l'intérêt commun du groupe des utilisateurs à gérer durablement la ressource disparaisse, de même que la pertinence de l'arrangement institutionnel local. C'est d'une certaine manière ce qui arrive aux vigneron et aux agriculteurs possédant des terrains en périphérie des agglomérations et qui préfèrent les vendre à des promoteurs immobiliers plutôt que de continuer à les exploiter, la valeur de rendement agricole de ces terrains étant désormais largement en dessous de la valeur de ces mêmes terrains sur le marché foncier.

On peut donc remarquer en conclusion de la discussion de cette hypothèse que les probabilités d'une mobilisation limitée aux seuls acteurs locaux dans les cas de phénomènes de surexploitation *généralisée* d'une ressource au sein d'un périmètre, c'est-à-dire résultant d'une situation connaissant des usages et des usagers de plus en plus hétérogènes et mobiles et ayant des intérêts spécifiques et souvent contradictoires, sont plutôt faibles. Il peut cependant en aller sensiblement différemment, comme on va le voir, dès lors que l'on se trouve dans des situations de rivalités entre acteurs homogènes autour d'un seul et même usage de la ressource.

- **Hypothèse secondaire 1.2 (CPR theory) : Dans le cas où les conditions R1 à R4<sup>448</sup> et U1 à U6<sup>449</sup> (cf. section 4.1.1.2) sont réunies, le processus de choix institutionnel débouche sur la constitution d'un régime local tendanciellement auto-organisé permettant de garantir une gestion plus durable de la ressource que des changements imposés par une juridiction supérieure. Dans le cas contraire, la tâche de régulation est prise en charge par une juridiction (étatique) opérant à un niveau supérieur.**

Cette hypothèse, typiquement « ostromienne », permet, contre toute attente compte tenu du caractère très hétérogène des usages dans les différents périmètres analysés, de mettre en lumière un certain nombre d'exemples d'émergence, à certaines conditions, de régimes locaux auto-organisés.

Ainsi, dans les cas où les rivalités régulées ne concernent les usages que d'un seul B&S (homogénéité des usages) et que les conditions mentionnées dans l'hypothèse sont remplies (telles qu'elles sont rappelées dans les deux notes de bas de page ci-dessus), des formes auto-organisées de régulation de la ressource sont effectivement susceptibles de voir le jour.

Les deux cas observés sur les rives du lac de Biemme sont la BAK AG, soit la SA pour la création des infrastructures portuaires et, dans une certaine mesure, l'Association pour la planification de la région Biel-Seeland. Dans les deux cas, les communes et/ou les utilisateurs de la ressource ou d'un B&S de celle-ci se mettent ensemble et fondent un organisme indépendant chargé de la réalisation des projets d'infrastructures servant à la fourniture desdits B&S.

Le cas de la création de la BAK illustre parfaitement comment la création d'une communauté de gens intéressés à la question de la gestion des places d'amarrage pour les bateaux de plaisance est susceptible de s'auto-organiser, avec dans un premier temps cependant l'aide de l'Etat, afin d'organiser la régulation de cet usage spécifique des rives. On assiste dès lors à la mise en place d'un véritable petit arrangement institutionnel local réglant les principales opérations du financement et de la réalisation des infrastructures, d'attribution des places d'amarrage et de gestion du système de gérance.

Dans le cas du Hueb, le constat de la raréfaction de l'offre de logements dans l'agglomération biennoise, accompagnée par des pronostics démographiques au total largement exagérés, provoquent une réaction des communes de la périphérie qui, après concertation, mandatent l'association pour la planification régionale afin de développer un projet de construction de logements, ainsi que d'un centre administratif sur la colline du Hueb ; et ceci en partenariat avec des propriétaires et des investisseurs privés.

On notera cependant que le problème de ce type d'arrangements locaux fondés sur un partenariat public/privé, consiste dans le fait qu'ils s'adaptent mal aux changements conjoncturels, tels que l'effondrement des prévisions démographiques, la baisse de la demande en logements ou en surfaces commerciales et administratives ou encore le plafonnement des immatriculations des bateaux. En effet, les promoteurs, qui ont investi des sommes importantes pour acheter les terrains et pour développer le projet attendent évidemment des retours sur investissements substantiels. Dès lors, il n'est pas étonnant que le travail de « déconstruction » de ce type d'arrangements implique l'intervention d'une juridiction étatique supérieure (dans le cas

---

448 (1) possibilité réelle d'améliorer la situation, (2) existence d'indicateurs fiables concernant l'état de la ressource, (3) prévisibilité des flux de ressources disponibles et prélevables, (4) étendue limitée du système de la ressource.

449 (1) dépendance des utilisateurs face à la ressource, (2) compréhension commune par le groupe des utilisateurs du fonctionnement du système de la ressource, (3) horizon d'attente (temporel) des utilisateurs de la ressource suffisamment extensible, (4) existence de relations de confiance réciproque entre les (différents groupes d') utilisateurs, (5) autonomie des utilisateurs relativement à leur capacité à définir leurs propres règles du jeu, (6) existence d'expériences organisationnelles antérieures.



présent, le canton, qui subventionna la dissolution du syndicat d'amélioration foncière du Hueb).

Par ailleurs, ce que montrent ces deux cas de la BAK A.G. et de l'association pour l'aménagement régional, c'est que les dynamiques de l'auto-organisation locale résultent souvent moins de constats portant sur l'état physique (écologique) de la ressource, que de considérations financières (rationalisation du financement des infrastructures portuaires au profit du soulagement des finances communales) et fiscales (accroissement des revenus fiscaux dans les trois communes du Hueb).

Par contre, lorsque ces conditions ne sont pas réunies, notamment lorsqu'il n'y a pas de congruence entre périmètre de la ressource et périmètre des utilisateurs (beaucoup d'utilisateurs provenant de l'extérieur du périmètre de la ressource), de même que lorsque les rivalités ne portent pas sur un seul B&S, mais sont hétérogènes et portent sur plusieurs B&S à la fois, les solutions auto-organisées disparaissent ou n'émergent pas et laissent la place à une prise en charge de la régulation par l'Etat. Ce type de situation correspond en réalité à la plupart des situations d'usages des ressources (et notamment du sol) observables dans les sociétés occidentales.

De telles situations correspondent souvent aux cas où émergent des conflits entre des régimes de propriété locaux et l'existence d'un intérêt public général dépassant ces intérêts locaux. C'est exactement ce que l'on peut observer dans les différents conflits résultant de la privatisation des rives des lacs ou encore du rachat du vignoble par les promoteurs immobiliers.

Il convient de remarquer en passant que le problème avec le postulat (politique) de la théorie des CPR selon lequel les arrangements auto-organisés locaux constituent la solution désirable et à préserver à tout prix dès lors qu'ils permettent de prévenir les phénomènes de surexploitation, c'est qu'il présuppose qu'une telle situation correspond automatiquement à la satisfaction de l'intérêt général, ce qui est loin d'être le cas. En effet, considérer les choses sous cet angle, c'est oublier que de tels arrangements comportent un fort risque de glissement d'une situation de common-pool, à une situation de « club good », c'est-à-dire, en réalité, de « privatisation collective » au profit des locaux (ou des « initiés », respectivement des « membres du club ») - et donc au détriment des usagers extérieurs - de l'accès à la ressource, privatisation allant à l'encontre de l'intérêt public<sup>450</sup>.

Cependant, dans les cas où ils sont viables, ces arrangements institutionnels de prise en charge locale de la régulation de la ressource ou d'un B&S spécifique, font le plus souvent preuve d'une meilleure capacité de régulation que les arrangements confiant cette tâche à des services administratifs communaux ou cantonaux. Ainsi, l'analyse des effets du changement de régime sur les rives du lac de Biemme montre bien la meilleure capacité de régulation de l'arrangement auto-organisé autour du VBS dès lors qu'on le compare au nouvel arrangement fondé sur la politique publique de protection des rives. Tout se passe en effet comme si les relations de confiance et de proximité entre le VBS et les communes, voire les propriétaires fonciers locaux, permettaient une gestion locale (semi-autonome) plus efficace que l'intervention cantonale par les politiques publiques, respectivement par la loi sur la protection des rives. En effet, celle-ci a été dès le début (au moment du lancement de l'initiative, combattue par de nombreuses communes riveraines) ressentie par les riverains et les communes avant tout comme une intervention extérieure illégitime, car imposée « d'en haut » par le corps électoral cantonal, soit par une population vivant en grande majorité à l'extérieur du périmètre.

---

<sup>450</sup> Que dirait-on en effet si le CAS, Pro Natura ou la commune de Zermatt, décrétant le Cervin comme une common-pool resource dont la gestion locale auto-organisée implique, dans le respect du principe de designs institutionnels (Ostrom 1990 : 88-102, rappelé dans la section 4.1.1.2) selon lequel il doit y avoir congruence entre le périmètre de la ressource et celui de ses utilisateurs, de n'autoriser l'accès à la montagne qu'à leurs seuls membres ou aux seuls bourgeois ou habitants de la Commune ?

- **Hypothèse principale 2 (théorie des coûts de transaction) :** Pour qu'il y ait changement de l'arrangement institutionnel, il faut qu'une majorité d'acteurs (individuels et/ou collectifs), supposés rationnels, et impliqués dans l'arène d'actions et de décisions, soient convaincus, sur la base d'un calcul coûts – bénéfiques, qu'ils ont un intérêt économique direct, matériel (par exemple, amélioration des conditions d'accès à la ressource, accroissement des possibilités de son exploitation par l'obtention ou l'achat à un prix économiquement intéressant de nouveaux droits de propriété) ou financier (par exemple, accroissement des gains sur les marchés où se négocient les unités de la ressource ou les B&S qui en sont dérivés), à s'engager dans une action de modification des règles en vigueur.

Il est difficile de nier que la plupart des acteurs, individuels ou collectifs, impliqués dans les différentes dynamiques constituant le processus de changement de régime définissent leur position et leurs stratégies en essayant d'évaluer et de comparer, par anticipation, le rapport entre les investissements à consentir pour faire advenir les changements désirés et les avantages ou les désavantages susceptibles de résulter de ces investissements. Ces « coûts de transaction » résultent aussi bien des luttes, que des relations de coopération, que les différents acteurs doivent livrer ou construire tout au long des différentes étapes du processus de changement de manière à pouvoir influencer ce dernier. Ces coûts se matérialisent sous des formes différentes, tels que les investissements en temps, en argent, ou encore en personnel, nécessaires à l'engagement dans les luttes politiques constitutives de ce processus.

Cette hypothèse nous permet par exemple de reconstituer les logiques à l'oeuvre dans le cadre de certains processus de choix collectifs comme par exemple la décision cruciale qu'a constitué le choix, fait par les propriétaires fonciers, les milieux immobiliers et fédéralistes, de lancer un référendum contre la première version de la LAT. Pour ces derniers, le calcul a consisté à soupeser les coûts d'un référendum, ainsi que les effets pervers possibles de celui-ci, par rapport aux gains en cas de victoire. Concrètement, il s'agissait de mettre en balance les gains résultant du refus de la version proposée de la LAT - soit la nécessaire rediscussion de la loi devant le Parlement et les chances de réussir à supprimer les instruments de droit foncier (notamment le prélèvement de la plus-value), ainsi que ses dispositions centralisatrices (compétences fédérales en matière de planification) – avec les risques résultant d'une prolongation du régime d'exception de l'AFU, soit en premier lieu le ralentissement des activités dans les secteurs immobiliers et de la construction suite au gel prolongé des constructions dans les zones protégées à titre provisoire, ainsi que les effets de renforcement des principes et des instruments de l'aménagement du territoire au niveau local en raison de leur concrétisation et de mise en oeuvre facilitée par la pression exercée par l'AFU sur les communes au moment même ou bon nombre de celle-ci sont contraintes d'établir ou de réviser leur premier plan d'affectation.

On peut pareillement réinterpréter le choix, fait par l'administration et le Conseil fédéral, de la stratégie de l'AFU grâce à la logique des coûts de transaction. Cette hypothèse nous permet d'observer combien l'instrument de l'AFU a permis de réduire les coûts de transaction inhérents à son projet de mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire. L'efficacité de cette mesure résulte de quatre de ses caractéristiques. En effet, aussi bien : (1) la rapidité de son exécution et l'effet de surprise avec lequel les exécutants de l'AFU ont pu compter que, (2) les modalités d'exécution limitant les possibilités de recours que, (3) l'incertitude dans laquelle se trouvaient les propriétaires fonciers, les promoteurs immobiliers et les spéculateurs quant à la portée et la durée de ces mesures et finalement que, (4) l'absence d'obligation d'indemnisation de la part de l'Etat en raison du caractère provisoire de ces mesures, tous ces éléments ont contribué à réduire les capacités de résistance des opposants, réduisant d'autant les coûts de transaction pour les promoteurs de l'aménagement.

On notera encore que ce raisonnement générique que permet cette hypothèse semble pouvoir être reproduit dans l'analyse de la plupart des processus de décision se déroulant aux diffé-

rents niveaux institutionnels. Il permet à mon sens également d'expliquer pourquoi la mise en place de lois cantonales en matière d'aménagement du territoire, mises en place qui ont pour un certain nombre de cantons (dont Berne et Vaud) précédé le débat au niveau fédéral, n'ont elles par contre pas connu de référendums. En effet, élaborées au niveau des états fédérés, ces lois n'encourent pas les foudres des fédéralistes dans la mesure où elles n'ont pas à affronter l'enjeu de la centralisation des compétences au sein d'une instance gouvernementale supérieure, en l'occurrence la Confédération. Au contraire, les fédéralistes (en tous les cas vaudois) sont mêmes les principaux défenseurs de l'idée d'une centralisation d'un nombre accru de pouvoir dans les mains du Gouvernement du « Pays de Vaud ». De même, ces lois cantonales ne comprenant en général aucune disposition explicite en matière de prélèvement de la plus-value foncière, elles n'encourent en principe pas non plus de tentatives de veto de la part des milieux immobiliers ou des propriétaires fonciers.

On le voit, l'apport essentiel de cette hypothèse consiste dans l'incitation qu'elle véhicule pour l'analyste à se mettre dans la posture des acteurs dont il essaye de reconstituer les choix décisionnels et comportementaux. Celui-ci se trouve dès lors dans l'obligation de reconstituer les raisonnements probables effectués par les différents acteurs, au travers d'une reconstitution des critères de choix appliqués par eux, ceci en fonction de la connaissance supposée des contraintes institutionnelles auxquelles ils doivent faire face au moment du choix.

On notera encore à l'actif de cette hypothèse que, au-delà de cette contribution à la formulation d'explications *a posteriori*, celle-ci peut également, dans certains cas bien documentés, être utilisée sur un mode *prédictif* permettant d'anticiper, dans une configuration donnée, les comportements plausibles ou probables des différents acteurs.

Il existe cependant une seconde manière d'envisager la « mise au travail » de cette hypothèse qui consiste à l'envisager, non pas comme un *modèle* explicatif (prédictif), mais au contraire comme un *idéal-type*, au sens wébérien du terme. En effet, toutes aussi intéressantes sont les situations où les comportements empiriques divergent d'avec les explications rationalisées au travers du modèle des coûts de transaction. De telles situations obligent en effet l'analyste à prendre acte, puis à expliquer les décalages observés empiriquement, l'invitant à rechercher des explications complémentaires. Celles-ci peuvent prendre la forme, soit de la recherche de nouvelles variables jusqu'ici « cachées », soit de la redéfinition de certains des concepts centraux de la théorie.

Ainsi, dans le cas du calcul fait par les opposants à la première version de la LAT, le développement des événements invite à s'interroger sur la conscience qu'ils avaient de l'enjeu que pouvait représenter le développement de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle : auraient-ils tout de même lancé leur référendum s'ils avaient pu anticiper les effets négatifs en terme de durcissement des critères de définition de l'expropriation matérielle que celui-ci a finalement eus ? De même, comment expliquer en terme de calcul « coûts-bénéfices » le comportement des Eglises évangéliques lorsqu'elles s'engagent pour la réforme du droit foncier, ou, plus problématique encore, le comportement électoral des agriculteurs-propriétaires fonciers de Morrens lorsqu'ils contribuent à élire les rurbains à la Municipalité ? On le voit, plus que la production d'une réponse claire et tranchée à ces différentes questions, qui résonnent comme autant d'objections potentielles, la contribution majeure de l'application de cette hypothèse sur les coûts de transaction consiste à définir les axes pour la poursuite de la recherche et la formulation de nouvelles hypothèses.

Cependant, dans les cas où l'introduction de nouvelles variables ne suffit pas à expliquer les décalages, il convient probablement de s'interroger sur la nécessité de redéfinir certains des concepts véhiculés par l'hypothèse. Il en va ainsi de celui de « bénéfices » ou d'« intérêt matériel ». Ce que montrent les différentes études de cas, c'est que les « retours sur investissements », c'est-à-dire la manière dont les acteurs conçoivent ou plutôt construisent leurs intérêts, sont très variables selon les différents types d'acteurs, les intérêts économiques ou maté-

riels n'étant de loin pas les seuls à jouer un rôle déterminant dans les processus de choix institutionnels. Alors que les groupes de pression (propriétaires/appropriateurs/utilisateurs finaux), proches du pôle de l'exploitation de la ressource, conçoivent effectivement leur intérêt avant tout en termes économiques, un certain nombre d'autres acteurs (groupes de défense de la nature, du patrimoine et de l'environnement, organes exécutifs et législatifs, etc.), tendanciellement plus proches du pôle de la protection, développent quant à eux une conception de leurs intérêts au sein de laquelle les aspects matériels, financiers et économiques n'occupent pas forcément une place centrale, ceux-ci étant remplacés dans la hiérarchie des critères de mobilisation par des enjeux, tels que l'accumulation de pouvoir politique, la défense du principe de justice sociale, le développement de stratégies de carrières professionnelles, administratives ou politiques, etc. Tout semble donc indiquer que pour un certain nombre d'acteurs les calculs « coûts-bénéfices » qu'ils effectuent ne mobilisent pas uniquement, ni même en priorité, des catégories économiques, financières, voire matérielles de définition de l'intérêt.

La reconstitution des intérêts matériels (économiques et financiers) se trouve en effet « brouillée » par l'existence d'intérêts propres à l'espace politico-administratif.

On notera en passant que cette distinction entre acteurs mus essentiellement par des intérêts matériels versus acteurs mus par des intérêts plus abstraits, ne se superpose pas, mais au contraire transcende les frontières des différentes coalitions politiques identifiées au chapitre 7 lors de l'analyse des conflits se déroulant dans le cadre des différents processus de décision participant de la mise en place de la politique fédérale d'aménagement du territoire.

Au total, les acteurs pour lesquels il est probablement le plus aisé de reconstituer et d'analyser les stratégies en termes de calculs « coûts-bénéfices » sont d'une part, ceux qui entretiennent un rapport matériel et économique direct (propriétaires fonciers, agriculteurs) ou indirect (locataires) avec la ressource, ainsi que, d'autre part, les acteurs qui ont recours aux instruments de la démocratie directe. Il est d'ailleurs intéressant de constater que ces deux catégories se superposent fréquemment, que l'on songe aux initiatives des représentants des locataires (PSS/USS/MPF), ou aux référendums des milieux immobiliers.

Il est par contre plus difficile de reconstituer, notamment au sein de l'arène fédérale, les calculs supposés effectués par l'ensemble des acteurs proches du pôle politico-administratif (comme par exemple les grandes associations et les grands partis politiques). Les tentatives de relecture des processus de décision fédéraux montrent plutôt les limites d'une application stricte de l'hypothèse telle qu'elle est définie dans le cas de la théorie des CPR. Ainsi, à aucun moment de mon travail de reconstitution des différents processus de décision fédéraux ou cantonaux, je n'ai rencontré formulée de la part d'un des acteurs participant de la coalition promotrice de la politique d'aménagement du territoire une quelconque estimation du coût matériel ou financier approximatif qu'impliquerait le prolongement de la situation d'absence de politique d'aménagement du territoire. Le seul niveau institutionnel où les choses ont été discutées d'une manière aussi concrète, c'est le niveau communal, dans la mesure où nombre de communes ont véritablement « découvert » les problèmes d'aménagement du territoire au travers de la nécessité d'équilibrer leur budget entre les frais engendrés par l'obligation d'équipement des zones à bâtir d'une part et les promesses de rentrées fiscales de l'autre.

Le constat de ces « limites » analytiques de la relecture en termes de « coûts » et « bénéfiques » matériels est valable aussi bien pour les acteurs effectuant concrètement les choix institutionnels sur le terrain, que pour les analystes qui essaient de les reconstruire *a posteriori*, quand ce n'est pas *a priori*, d'un point de vue analytique.

Il résulte de ce constat, que l'opération de *comparaison* entre les termes des calculs effectués par les différents acteurs – comparaison indispensable à toute explication de la configuration complète des comportements des différents acteurs – est le plus souvent beaucoup plus compliquée que ne le présuppose la théorie des coûts de transaction, du fait que les valeurs comparées ressortissent de logiques d'action et de hiérarchies d'objectifs très différentes. En effet,

dans le cas qui nous occupe, le travail de reconstitution et d'explication des logiques d'action des différents acteurs en présence implique de combiner des logiques fondées sur des critères/objectifs proprement matériels (les milieux immobiliers, les propriétaires fonciers, les locataires) avec des logiques d'action fondées sur des critères/objectifs plus abstraits ayant traits aux croyances et aux valeurs ou encore à la recherche d'accumulation de capitaux plus symboliques ou politiques (administrations, ONG, associations, etc.).

On le voit, l'élargissement du sens conféré aux concepts de « coûts » et de « bénéfiques » porte en lui le risque d'un éclatement du nombre des variables à prendre en compte dès lors que l'on persisterait à concevoir cette hypothèse des coûts de transaction dans la perspective d'une *modélisation*, plutôt que dans une perspective *idéal-typique*.

Ainsi, très pertinente dans le cas de processus de transformation d'arrangements institutionnels localisés et concernant des situations de rivalités homogènes concernant un seul et même B&S, la capacité explicative de l'hypothèse est mise en difficulté dans les cas de situations d'usages plus complexes, mettant en concurrence des types d'usages et des groupes d'utilisateurs hétérogènes dont les périmètres d'action et d'investissement de leurs intérêts, par ailleurs également multiformes, dépassent largement celui du système de la ressource.

Cependant, ces « limites », à vrai dire peu surprenantes, identifiées lors de la confrontation de cette hypothèse aux données empiriques relatives aux comportements des différents acteurs constituant, si elles sont exploitées de manière judicieuses (basculement vers un usage idéal-typique du « modèle » des coûts de transactions), sont également prometteuses de nouvelles capacités analytiques (extension du concept de « coûts » et de « bénéfiques ») et de nouvelles hypothèses explicatives.

- ***Hypothèse secondaire 2.1 (CPR theory) : Plus l'arène de décisions porte sur un système de ressource géographiquement limité et comprenant un nombre restreint d'acteurs aux usages, rivalités et intérêts tendanciellement homogènes se concentrant sur un seul B&S de la ressource, plus les calculs coûts – bénéfiques effectués par les acteurs s'en trouvent simplifiés - en raison notamment d'une proximité des normes en vigueur entre les utilisateurs de la ressource (shared norms), ainsi que d'une perception directe et claire de leur intérêt matériel - et plus les changements institutionnels sont susceptibles de se réaliser facilement et rapidement.***

Cette hypothèse, typiquement « ostromienne », reprend et prolonge quelque peu la discussion menée dans le cadre de la discussion de l'hypothèse précédente.

Comme on l'a déjà partiellement vu, celle-ci a tendance à se confirmer dans tous les cas de figure.

Ainsi, les cas des ports de plaisance (création de la BAK A.G.) ou celui des résidences secondaires (création de l'IG Schattenwil à l'occasion de la prise en charge directement par les propriétaires fonciers de l'équipement en canalisation des eaux usées) montrent bien comment, au sein de périmètres de petite taille peuvent effectivement émerger des solutions relativement simples et rapides de gestion tendanciellement auto-organisée d'un B&S spécifique.

A l'inverse, ce que montrent également les investigations empiriques, c'est que dès que l'on a affaire à des situations de rivalités opposant deux (ou plus) usages distincts (par exemple surfaces à bâtir versus vignobles ou terres agricoles), les processus de décisions concernant le maintien ou le changement de l'arrangement institutionnel en place deviennent tout de suite plus complexes, long et, souvent, conflictuels. En effet, dès lors que l'on a affaire au développement de configurations de rivalités de plus en plus complexes, mettant en concurrence des usages et des usagers de plus en plus hétérogènes, les arrangements institutionnels se complexifient eux aussi et l'on voit apparaître des acteurs politiques spécialisés, chargés de représenter les intérêts (économiques, écologiques ou autres) des propriétaires, appropriateurs, producteurs et usagers finaux au sein d'un espace politique plus large. Ainsi, concrètement, ce ne sont pas les promeneurs ou les habitants de la région de Lavaux désireux de préserver le vi-

gnoble ou, plus largement, leur environnement naturel, qui vont aller négocier directement avec les promoteurs immobiliers afin de trouver un arrangement à l'amiable et auto-organisé, mais c'est au contraire l'association « Sauvez Lavaux » qui lance une initiative cantonale sur laquelle l'ensemble de la population du canton se prononce.

Dès lors, le « problème » principal (envisagé sous l'angle de la théorie des coûts de transaction) consiste dans le fait que ces acteurs spécialisés, voire parfois même professionnels, qui assurent le travail de représentation politique sont également animés par des intérêts qui leur sont propres, renvoyant à la défense de leur position et de leurs ressources au sein de l'espace des représentations politiques. Ce processus d'hétérogénéisation des (types d') intérêts rend le recours à la théorie des coûts de transaction, telle qu'elle est déployée par Ostrom dans le cadre de la théorie des CPR en tous les cas, beaucoup plus compliqué et difficile.

C'est ainsi que l'hétérogénéisation des acteurs et des intérêts/objectifs dont ils sont porteurs, l'éclatement de la correspondance entre périmètre des acteurs et périmètre des de la ressource, l'affaiblissement ou la disparition d'une conception commune de la gestion de la ressource, l'émergence d'acteurs spécialisés dans la représentation des intérêts au sein de l'espace politique, tous ces éléments contribuent à l'opacification et la complexification des calculs « coûts-bénéfices » pour chacun des acteurs impliqués, ainsi qu'à une complexification et une conflictualisation des processus décisionnels. On observe ce phénomène aussi bien sur les rives du lac de Bière, qu'à Lutry, Morrens, ou encore sur la colline du Hueb.

- **Hypothèse secondaire 2.2 (CPR theory) : La structure existante de distribution des droits de propriété influe de manière déterminante sur le calcul coûts - bénéfices effectué par les différents acteurs de l'arène de décisions (notamment, les producteurs et les victimes des externalités négatives), la charge des coûts de transaction, découlant de la tentative de changer l'arrangement institutionnel, incombant en premier lieu aux acteurs les plus démunis en termes de droits de propriété.**

Cette hypothèse est effectivement centrale, en ce qu'elle reprend et développe un des postulats centraux du cadre d'analyse des régimes institutionnels concernant le rôle des droits de propriété dans la régulation des usages sociaux des ressources naturelles. Mais elle va cependant plus loin en ce qu'elle fait l'hypothèse qu'il existe une relation directe entre la structure de distribution de ces droits de propriété et les probabilités d'émergence, respectivement les modalités du déroulement du processus de changement de régime.

L'ensemble des études de cas et des sous-cas, ainsi que l'analyse des différents processus de décision qui se sont déroulés au niveau fédéral, ont en effet démontré le rôle central joué par la structure de distribution de la propriété foncière (ceci aussi bien au sein des différents périmètres qu'au niveau de la société nationale dans son ensemble), de même que l'importance fondamentale de la question de la redéfinition de l'institution même de la propriété foncière, dans les luttes autour de la redéfinition du régime.

Ainsi, la détention d'un titre de propriété foncière confère un avantage structurel fondamental en ce qu'il garantit à son détenteur à la fois : (1) un accès à la ressource (ici la parcelle), (2) des droits de disposition l'assurant de la possibilité de concrétiser la rente foncière pour ainsi dire à tout moment et (3) l'exploitation de sa parcelle au travers de la réalisation d'usages potentiellement très divers.

En raison du principe de la garantie (constitutionnelle) de la propriété, la détention des droits de propriété sur le sol constitue ainsi un atout considérable dans les conflits relatifs à la gestion des usages de la ressource, ceci en raison du fait qu'un *droit de propriété* c'est toujours dans le même temps *potentiellement un droit à l'obtention d'une compensation ou d'une indemnisation dans le cas où le propriétaire de ces droits venait à en être spolié* pour une rai-

son ou une autre. On le voit, la capacité à influencer sur les décisions en matière d'utilisation du sol dépend fortement, dans toute société libérale, de la détention du titre de propriété foncière. Dès lors, tout acteur privé ou public, individuel ou collectif, victime d'externalités négatives suite à l'usage qui est fait d'une parcelle dont il n'est pas le propriétaire, se trouve confronté à la difficulté, voire à l'impossibilité, d'influer sur l'usage en question dès lors qu'il n'est pas détenteur des droits de propriété s'appliquant à la parcelle en question. La seule solution qui lui reste, consiste, soit à acquérir ces droits, soit à tenter de modifier l'arrangement institutionnel conférant, respectivement définissant le contenu desdits droits de propriété (disposition ou usages), de telle manière à empêcher, freiner ou réduire l'usage à l'origine des externalités négatives affectant cet acteur tiers. Ce faisant, c'est donc bien ce dernier qui se trouve contraint d'assumer les coûts (de transaction) que représente la tentative de mettre en route une dynamique de transformation de l'arrangement institutionnel, le détenteur des titres de propriété foncière ayant lui au contraire un intérêt évident au *statu quo*. Il convient cependant de rappeler ici que la mobilisation pour le maintien du statu quo n'est pas une opération « gratuite », mais implique elle aussi des coûts, cependant certainement moins élevés que ceux supportés par les initiants du changement.

Cette hypothèse se trouve largement confirmée dans le cas de la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire, et ceci à tous les niveaux institutionnels. En effet, les autorités publiques, dépourvues qu'elles se trouvent de la plus grande partie des droits de propriété sur les territoires dont elles sont pourtant censées gérer l'aménagement, de même que souvent confrontées dans leurs tâches à des propriétaires fonciers au pouvoir de plus en plus important suite à la concentration, dans les régions sensibles des périphéries urbaines, de la propriété foncière dans les mains de spéculateurs et de gros propriétaires institutionnels, se trouvent contraintes d'engager d'importants moyens politiques, financiers et administratifs afin de tenter de « reprendre la main » sur le terrain. Les études de cas ont montré que ces moyens ont été engagés pour ainsi dire simultanément aux niveaux fédéral, cantonal<sup>451</sup> et communal par les différents groupes d'acteurs promoteurs de l'aménagement du territoire. Ces coûts de transaction consistent notamment dans la réalisation d'opérations telles que : le lancement d'initiatives populaires ayant pour objectif de mettre à l'agenda les questions de droit foncier et de logement par les partis de gauche et les syndicats, le traitement de ces questions par le Conseil fédéral au travers d'un grand travail de concertation et de négociation politiques menant à l'adoption des articles constitutionnels sur le droit foncier (*Bodenrechtssartikel*), le développement d'une conception politique scientifiquement fondée de l'aménagement du territoire (travaux de l'ORL, commissions Kim et Schürmann), la mise en place de cette grosse opération politique qu'a été l'AFU de 1972, la rédaction d'une première version de la LAT, la défense de ce projet au Parlement et dans la campagne référendaire de 1976, la rédaction d'une seconde version de la loi, la création d'une administration fédérale spécialisée en matière d'aménagement du territoire, etc.

En comparaison, les coûts de transaction incombant aux opposants en vue de préserver autant que possible le *statu quo* ont certainement été sans commune mesure. Cette hypothèse se trouve renforcée par le constat du nombre et de la représentativité sociale finalement très limitée des référendaires de 1976, référendaires qui, malgré cette apparente faiblesse, réussissent à infléchir significativement le processus de changement de régime en leur faveur.

Le constat est sensiblement le même au niveau cantonal, voire local, où le développement de l'aménagement du territoire a également impliqué d'importants efforts politiques, ainsi que d'importants moyens financiers. L'analyse des dynamiques de changement de régime à partir des années 1960 dans les cantons de Berne et de Vaud en témoigne largement. Les cas des

---

<sup>451</sup> Comme les études de cas l'ont bien montré, certains cantons, tels que Berne et Vaud précèdent même la Confédération en la matière.

communes riveraines du lac de Biemme, ainsi que celles de l'agglomération lausannoise également. Partout, nous retrouvons les mêmes enjeux, difficultés et coûts importants supportés par les promoteurs de l'aménagement du territoire afin de transformer les arrangements institutionnels pertinents dans leur périmètre, puis de les concrétiser sur le terrain.

Pour terminer, il convient d'ajouter encore que, comme on l'a vu plus haut (section 6.5), le développement de la jurisprudence fédérale en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle ayant toujours *suivi* le développement de la politique d'aménagement du territoire, *elle n'a que très peu contribué à réduire l'incertitude (et donc encore une fois les coûts de transaction découlant de cette incertitude) dans laquelle se trouvaient les autorités politiques cantonales et communales quant aux obligations d'indemnisation qu'elles allaient devoir assumer en cas de réduction des ZAB.*

### 10.3 LES HYPOTHESES DERIVEES DE L'ACF

- ***Hypothèse 1*** : Le déroulement d'un processus d'apprentissage entre coalitions au sein d'un sous-système de politiques publiques dépend : (1) de l'existence d'un niveau moyen de conflictualité entre les coalitions, (2) d'un niveau de complexité du problème peu élevé et connaissant des solutions techniques, (3) la présence de forums d'experts restreints et professionnalisés.

Cette hypothèse, qui représente en réalité la principale explication des changements de politiques privilégiée par l'ACF, n'est, dans le cas qui nous intéresse ici, d'aucune pertinence. Le processus de changement de régime observé ici est sans commune mesure avec un processus incrémental d'apprentissage au sein d'un sous-système stabilisé. Les enjeux sur lesquels les coalitions sont en conflits dans les cas que j'ai analysés ne correspondent en aucun cas à des « aspects secondaires » de la politique, mais concernent au contraire la question de son existence même. En conséquence, on peut difficilement rapprocher, et encore moins essayer de réinterpréter, la succession des processus de décisions constituant la dynamique du changement de régime dans la perspective d'un vaste processus d'apprentissage. Il s'agit plutôt d'un changement progressif de « paradigme » ayant une influence directe sur le « policy core » de l'ensemble des acteurs en présence, c'est-à-dire, dans le cas précis, en lutte pour la définition même des objectifs et des frontières du sous-système de l'aménagement du territoire.

- ***Hypothèse 2*** : Le noyau d'un programme gouvernemental (*policy core*) au sein d'une juridiction ne sera pas significativement modifié tant que la coalition qui l'a institué reste au pouvoir au sein de cette juridiction - excepté si le changement est imposé par une juridiction hiérarchiquement supérieure.

En raison du régime de concordance, du système de gouvernement directorial, ainsi que de la présence de la démocratie directe, autant d'institutions qui caractérisent le régime politique helvétique, cette hypothèse, en tous les cas dans sa formulation actuelle, n'a pas beaucoup de sens. En effet, la formation des gouvernements, que ce soit le Gouvernement fédéral ou les Gouvernements cantonaux, n'étant pas le résultat d'un processus de choix entre différentes coalitions de gouvernement proposant chacune un programme distinct soumis aux électeurs, le *policy core* d'une politique publique n'est pas en Suisse le résultat d'un « programme gouvernemental » au sens classique du terme. Ainsi, en raison du caractère très exceptionnel des phénomènes d'alternance politique, c'est-à-dire de changements significatifs (et simultanés) de majorité politique au sein du Gouvernement et du Parlement, force est de constater que les changements des composants du régime, aussi bien fédéraux que cantonaux, se font la plupart du temps dans le cadre d'une remarquable stabilité des rapports de force, respectivement indépendamment d'un changement de rapports de force significatif au sein des différents Gou-



vernements et Parlements<sup>452</sup>. Les modifications des *policy cores* sont donc en réalité la plupart du temps le résultat de négociations et d'accords passés entre différentes « coalitions advocatives » (i.e. des formes de « coalitions de coalitions advocatives »), dont les plus puissantes sont généralement celles qui possèdent des représentants au Gouvernement et au Parlement<sup>453</sup>. Ainsi, contrairement à ce que présuppose l'ACF, le fonctionnement normal d'un sous-système de politique n'implique pas obligatoirement l'existence d'une coalition dominante unique capable d'imposer son *policy core* aux autres coalitions, comme cela peut être le cas dans le cadre des systèmes parlementaires.

Ce constat se trouve encore renforcé par le fait que, dans le cas qui nous occupe, les luttes entre coalitions ne portent pas seulement sur des enjeux internes au sous-système, mais également sur l'existence même de celui-ci. La conséquence en est que la consolidation de l'existence du sous-système a nécessité la formation d'une alliance de circonstance entre les principales coalitions désireuses de créer cet espace de régulation de manière à pouvoir tenter d'y imposer à terme son *policy core*. Il est à noter que ce type d'alliances ne correspondent en rien à un processus d'apprentissage dans la mesure où il ne s'agit pas là d'affiner, au travers d'un travail de conviction réciproque entre coalition, les aspects secondaires d'un *policy core* établi, mais au contraire de négocier un accord, au niveau du *policy core* lui-même, entre deux coalitions dominantes concernant la formulation d'un programme politico-administratif acceptable par une majorité de citoyens, l'enjeu final de cette négociation concernant l'existence même du sous-système de politique publique.

Ainsi, ce que montrent bien l'ensemble des études de cas empiriques, de même que l'analyse des processus de décision fédéraux, c'est que la définition du *policy core* de la politique de l'aménagement du territoire durant les années 1970 est en réalité le résultat d'une alliance et d'un compromis entre deux coalitions - les coalitions 1 (« sociale-démocrate » avec focalisation sur les enjeux de droit foncier et conception centralisatrice de l'aménagement) et 2 (« bourgeoise » dominée par le PRD et la conception fédéraliste de l'ASPAN) -, cette stratégie d'alliance étant la seule à même de contrer et de neutraliser les capacités d'opposition et de blocage, voire de destruction du sous-système lui-même dont disposent les coalitions 3 et 4, capacités résultant en premier lieu de la possibilité qu'elles ont de mobiliser relativement aisément et fréquemment les instruments de démocratie directe.

On retrouve des situations très similaires lorsque l'on analyse la mise en place des mesures d'aménagement du territoire dans les cantons. Ainsi, dans le canton de Vaud par exemple, la création du sous-système de l'aménagement du territoire est le résultat d'une « alliance » (i.e. disons plutôt, d'une convergence d'intérêts) entre différentes composantes des milieux agricoles (les élites du PAI, le groupe Delafontaine), les urbanistes (SAT et bureau privés) et dans une certaine mesure les milieux de la protection de la nature et du paysage. Au niveau politique (Gouvernement et Parlement cantonal) le soutien provient essentiellement des partis socialistes et radical.

---

<sup>452</sup> Une analyse plus fine des rapports de pouvoir au sein des différents Gouvernements et Parlements (fédéral et cantonaux) obligerait certainement à nuancer cette assertion dans la mesure où des phénomènes d'alternance existent sous la forme de modifications mineures de la composition partisane au sein des Gouvernements cantonaux, ainsi que des Parlements cantonaux et fédéral. De plus, les changements au niveau des membres des collèges gouvernementaux peuvent dans certains cas s'apparenter à des phénomènes d'alternance, cependant vite limités par la contrainte que représente le principe de collégialité.

<sup>453</sup> Là également, il conviendrait de nuancer l'assertion dans la mesure où d'une part, le principe de collégialité a pour conséquence de distendre, parfois de manière importante, les liens unissant le parti politique et son représentant dans le Gouvernement et d'autre part, les mécanismes de démocratie directe permettent aux coalitions advocatives peu ou pas représentées au niveau gouvernemental, voire parlementaire, d'influencer tout de même fortement le processus de négociation entre les coalitions dominantes, voire dans certains cas (référendum contre la LAT) d'empêcher l'introduction dans le programme politico-administratif d'éléments de *policy core* qu'ils refusent.

En ce qui concerne l'hypothèse de l'imposition d'un changement du noyau d'un programme gouvernemental par une juridiction supérieure (en Suisse la modification d'un « programme » gouvernemental cantonal par la Confédération), les études de cas ont montré qu'un tel cas de figure nécessitait, pour avoir des chances d'être efficace rapidement, de passer, soit par l'instauration d'une législation d'urgence (par exemple l'AFU), soit par le développement d'une jurisprudence de la part du Tribunal Fédéral, ces deux mesures ayant eu au total plus d'impacts sur les usages effectifs du sol, que la mise en oeuvre, dans le cadre du fédéralisme d'exécution, de la législation régulière de la LAT. On notera cependant encore que les convergences d'intérêts entre canton et/ou communes et la Confédération, lorsqu'elles existaient, ont tout de même contribué à faciliter le changement du *policy core*, respectivement du « *regime core* ».

- **Hypothèse 3 : Changer les attributs du noyau central d'un programme d'action gouvernementale requiert à la fois : (1) des perturbations externes au sous-système significatives (transformation des conditions socio-économiques, changement de la coalition gouvernementale dans la juridiction concernée ou encore impacts provoqués par des décisions prises dans d'autres sous-systèmes) et (2) une exploitation habile de ces opportunités par la coalition minoritaire au sein du sous-système.**

Cette hypothèse, expliquant les changements de politiques par des chocs externes ou par des bouleversements d'équilibres fondamentaux, n'est que partiellement vérifiée. Outre le fait que, en reportant la charge de l'explication sur des événements externes au sous-système, cette hypothèse ne se donne pas les moyens d'expliquer grand chose, si ce n'est que « le changement vient d'ailleurs », celle-ci ne permet pas de rendre compte de l'existence de stratégies n'ayant, dans certains cas, pas pour but d'agir sur les autres coalitions ou les autorités gouvernementales au sein du sous-système. Il existe en effet des cas où les stratégies déployées ont pour objectif principal de tenter d'imposer, par les instruments de la démocratie directe ou par la voie parlementaire, des modifications concernant, non pas le contenu du programme politique élaboré au sein du sous-système, mais au contraire les *paramètres stables externes*, comme la définition du régime de propriété, les conditions d'expropriation (formelle et matérielle), la structure de distribution des droits de propriété sur les ressources, ou encore les principes organisant le régime fiscal.

Le meilleur exemple d'une telle stratégie consiste dans la tentative, durant les années 1960, des socio-démocrates alliés à la coalition 3<sup>454</sup>, de réformer le droit foncier de manière à lutter contre la spéculation foncière et le renchérissement du sol. On assiste ainsi à cette époque à la tentative de définir les problèmes de gestion du sol, non pas en terme d'aménagement du territoire, mais en terme de politique foncière. En tentant de créer une forme de politique foncière fédérale, la coalition 3 alliée au PSS et l'USS tentent en réalité de créer un nouveau sous-système de politique (cf. figure 10.1), concurrent de celui de l'aménagement du territoire en phase d'émergence depuis des décennies - ce qui explique probablement précisément la tentative de passer par l'autre voie qui est celle du droit foncier.

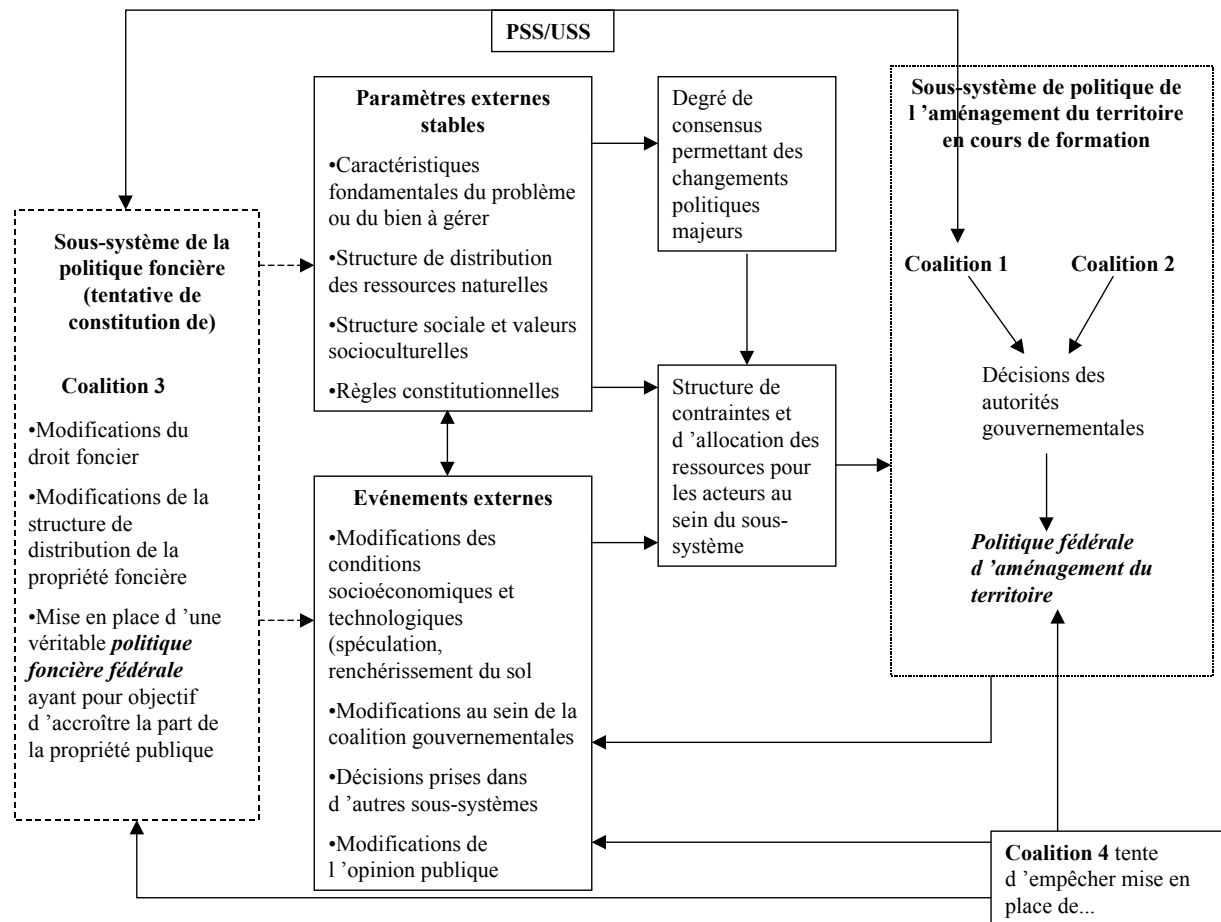
Mais, ce que montre encore l'analyse menée dans le chapitre 7, c'est qu'il existe dans certains cas également des coalitions n'appartenant à aucun sous-système et dont l'objectif consiste précisément à tenter d'empêcher l'émergence d'un ou de plusieurs sous-systèmes risquant d'empiéter sur leur liberté d'action ou d'exploiter leur « fond de commerce ». C'est typiquement le cas de la coalition 4 qui s'oppose autant aux tentatives de réforme du droit foncier qu'à celles de mise en place d'une politique d'aménagement du territoire.

---

<sup>454</sup> Les numéros des coalitions correspondent aux coalitions identifiées dans le cadre de l'analyse des processus de décision fédéraux présentée dans le chapitre 7.

La figure ci-dessous reprend et complète le schéma de l'ACF de manière à faire figurer ces stratégies possibles manquantes :

**Figure 10.1 : Le schéma de l'ACF complété en fonction des stratégies des coalitions dans le cadre du processus de mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire**



Ce que montre ainsi l'analyse d'un changement de régime institutionnel, tel que celui du sol dans les années 1960 à 1980, c'est que les changements de régimes sont, contrairement aux changements de politiques publiques, moins des luttes entre coalitions au sein d'un ou de plusieurs sous-systèmes, que des luttes portant (1) sur *l'existence même et les frontières des sous-systèmes de politiques*<sup>455</sup> et (2) sur la *modification de certains « paramètres externes stables »*. Dans le second cas, il s'agit évidemment en premier lieu de luttes autour de la redéfinition du contenu des droits de propriété, ainsi qu'autour du processus de concentration de la propriété foncière privée.

- **Hypothèse 4 : Un changement ou l'émergence d'une nouvelle politique peuvent également résulter de la formation d'un nouveau sous-système. Il existe essentiellement deux scénarios menant à un tel phénomène : (1) un scénario d'éclatement d'un ou de plusieurs sous-systèmes existants suite au départ d'un**

<sup>455</sup> Bien que mentionnant à plusieurs reprises cette question de la formation, de la disparition ou encore de la redéfinition des sous-systèmes, l'ACF ne propose, curieusement, aucune hypothèse spécifique sur cette dimension des phénomènes de changement. Sur la base des textes existants, l'on peut cependant relativement aisément élaborer une hypothèse (double) concernant les dynamiques de changements des sous-systèmes eux-mêmes (cf. hypothèse 4 qui suit).

certain nombre d'acteurs insatisfaits de la non prise en compte de leurs problèmes spécifiques. Un tel scénario présuppose cependant la capacité des acteurs sécessionnistes à imposer leur définition du problème au sein de l'agenda politique. Si tel est le cas, on assiste à la création d'un nouveau sous-système par des coalitions déjà clairement différenciées. Un second scénario (2) consiste dans *l'émergence d'un nouveau problème* ou d'une *nouvelle conceptualisation* d'une situation déjà existante progressivement définie comme problématique. Le sous-système en voie de formation est caractérisé par une plus grande fluidité des coalitions, voire même des *policy cores*, que dans le scénario précédent.

C'est là une hypothèse essentiellement implicite de l'ACF et que j'ai fait émerger et rendue plus explicite. Celle-ci n'a curieusement jamais été développée plus avant de manière sérieuse par les principaux auteurs de l'ACF et n'a pour l'instant pas donné lieu à des tentatives de vérifications empiriques systématiques. Cela est d'autant plus surprenant qu'elle constitue une piste concernant l'explication des grands changements ou des ruptures fondamentales au sein des trajectoires de politiques publiques certainement beaucoup plus pertinente et intéressante que l'hypothèse actuelle (soit l'hypothèse 3 précédente), qui reste très sommaire et, pour tout dire, simpliste.

Il ne fait en effet pas de doute que les changements fondamentaux de politiques, voire ce que j'appelle des changements de régimes institutionnels, impliquent des remises en question ne concernant pas (seulement) les relations hiérarchiques entre coalitions au sein du sous-système, mais également, et avant tout, la (re)définition, voire l'existence même d'un ou de plusieurs sous-systèmes de politiques.

Dans le cas qui nous occupe ici, il semble que cela soit le second scénario qui soit le plus pertinent. Ainsi, la tentative des socio-démocrates et des membres de la coalition 3 de créer un nouveau sous-système autour de la question du droit foncier et de la nécessité d'une politique foncière fédérale représente bien une tentative d'imposer une nouvelle conceptualisation d'une situation déjà existante progressivement définie comme problématique (« les phénomènes du renchérissement du sol et de la crise du logement trouvent leur origine dans la privatisation du sol, la définition libérale de la propriété foncière qui permet le développement de la spéculation foncière, et finalement l'absence de mécanismes de prélèvement de la plus-value foncière »). Il s'agissait là clairement d'une tentative de la part de coalitions (1 et 3) encore peu stabilisées, de créer une « nouvelle politique » (respectivement un nouveau régime institutionnel), soit un sous-système concurrent de celui, également en phase de constitution, de l'aménagement du territoire. Le caractère encore fluide de cette coalition de coalitions advocatives (1 et 3) s'est vérifié au moment de l'adhésion du PSS au projet d'articles constitutionnels sur le « droit foncier » qui, articles qui, malgré leur intitulé, sonnaient précisément le glas de la mise en place d'une politique foncière fédérale, et donc de la tentative de créer un sous-système autonome autour d'un tel programme.

Ainsi, là encore, la réalité empirique est, on le voit, plus surprenante et plus complexe que les conceptualisations et les hypothèses formulées au niveau théorique, dans la mesure où le changement de régime est constitué au total, non pas par la consécration de la nouvelle problématisation sous la forme d'un nouveau sous-système de la politique foncière, mais au contraire par *l'échec* des « sécessionnistes » et la consolidation du sous-système de l'aménagement du territoire suite à la récupération par celui-ci du monopole du traitement des problèmes fonciers.

Ainsi, ce que montrent bien les études de cas, c'est que *le changement de régime a finalement résulté autant de la consolidation et surtout de la stabilisation d'un (nouveau) sous-système de l'aménagement du territoire, que de l'échec de la tentative de créer un sous-système de politique foncière concurrent*. C'est en effet bien suite aux échecs (rejets en votation populaires des initiatives foncières du PSS et de l'USS) des tentatives des coalitions 1 et 3 de créer un sous-système de politique foncière, que les radicaux ont pu jouer la carte de la politique

d'aménagement du territoire, contribuant ainsi à pérenniser l'existence de ce sous-système en voie de formation.

#### 10.4 LES HYPOTHESES DERIVEES DE L'APPROCHE PAR LES RPP

- **Hypothèse générale de la médiation (hypothèses de l'ajustement par le haut) : il y a changement de politique, c'est-à-dire changement de référentiel au sein d'un secteur, dès lors que se modifie le rapport global-sectoriel (RGS) et se développent des désajustements, des décalages, voire des contradictions, entre, soit (1) le secteur en question et les autres secteurs de la société, soit (2) le secteur en question et le référentiel hégémonique au niveau de la société globale.**

Si la pertinence de cette première hypothèse est hypothéquée par le fait qu'elle concerne avant tout des changements au sein d'un secteur déjà constitué et non pas des changements affectant l'existence même du secteur, c'est-à-dire concernant la définition de son découpage et de sa fonctionnalité au sein de la société dans son ensemble, celle-ci comporte toutefois des principes et des éléments explicatifs extrêmement intéressants en ce qu'ils complètent à mon sens les deux approches précédentes, et ceci sur des dimensions qui correspondent précisément à leurs points faibles.

C'est ainsi que l'explication des phénomènes de changement comme résultat des processus d'ajustement entre les dimensions globales et sectorielles des phénomènes politiques a l'avantage de montrer l'influence des liens d'interdépendance existant entre un secteur social (ou un sous-système de politique publique) et les autres secteurs ou sous-systèmes, c'est-à-dire, au-delà, avec la société dans son ensemble. Ainsi, contrairement à l'ACF et à la théorie des CPR, les dynamiques de changements au sein d'un sous-système ont, dans la perspective des RPP, essentiellement des causes externes au secteur, respectivement résultent des relations existant entre le secteur et son environnement. Cette hypothèse permet ainsi de montrer les liens explicatifs existant entre la mise en place de la politique d'aménagement du territoire et les transformations, respectivement la récurrence de problèmes, dans d'autres secteurs. Elle permet ainsi de montrer comment la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire était censée permettre la résolution de toute une série de problèmes ayant émergé et perduré, aussi bien dans la politique du logement (crise du logement dans les zones urbaines), que dans celle de l'agriculture (spéculation sur et disparition des terres agricoles) ou encore la politique de la protection de la nature et du paysage (mitage inesthétique du paysage).

Avec la notion de RGS, les causes « externes » des changements ne sont pas conceptualisées sous la forme de « boîte noire », soit en termes d'éléments ou de « variables » *statiques* ou *conjoncturelles* fonctionnant comme des sortes de « fatalités » sur lesquels les acteurs du secteur n'ont aucune prise (les « paramètres extérieurs stables » ou les « événements externes » de l'ACF et l'« external world » de la théorie des CPR). En effet, dans les cas des RPP, l'espace explicatif des changements de politiques est beaucoup plus large et renvoie à la dynamique politique globale d'une société, c'est-à-dire à *la trajectoire de son régime politique*.

Dans le cas qui nous occupe ici, une telle conception nous permet d'insister, comme on l'a d'ailleurs déjà fait à plusieurs reprises, sur l'influence qu'ont eu sur la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire des phénomènes tels que :

- *Le débat socio-politique et éthique (y compris des composantes religieuses) concernant la « justice sociale » en matière foncière, et ses corollaires que sont la réforme du droit foncier, l'introduction de mécanismes de redistribution de la rente foncière, la lutte contre la spéculation foncière et le renchérissement du sol, etc.*

- La réalisation de *grands travaux infrastructureux* (réseau autoroutier, agrandissements ou projets d'aéroports, projet de voies navigables, grands barrages hydroélectriques, grands quartiers d'habitations collectives dans les périphéries des (centre-)villes, etc.) correspondant à une version helvétique, d'envergure plus modeste, de « planisme ».
- La lutte - en comparaison avec la situation contemporaine, probablement idéologiquement plus tranchée - entre conceptions du monde opposées : « gauche » contre « droite », « centralisme » contre « fédéralisme », « libéralisme » et « anti-communisme » contre « planisme », etc.

Relue dans la perspective ouverte par cette hypothèse de l'« alignement » des différents secteurs, respectivement de leur politique sectorielle, sur la vision du monde se dégageant du *référentiel global* - principe de l'alignement véhiculé par le concept de *rapport global-sectoriel* - cette hypothèse nous invite à nous demander dans quelle mesure la mise en place de la politique d'aménagement du territoire durant les années 1970 résulte de la vague de planisme qui s'est développée dans de nombreux pays européens, y compris occidentaux durant les années 1950 et 1960. Plusieurs éléments apparus dans les études peuvent ainsi être relus dans cette perspective :

- Durant les 1960 et 1970 sont organisées régulièrement des rencontres et des colloques rassemblant des planificateurs provenant de différents pays européens, constituant une sorte d'« *epistemic community* » (Haas 1992), rencontres auxquelles certains des promoteurs de la première version de la LAT (et notamment Léo Schürmann) ont participé à plusieurs reprises<sup>456</sup>.
- La conception de l'aménagement développée par l'institut ORL pour le compte de la Confédération est clairement influencée par les travaux des planificateurs développés dans les autres pays européens, notamment par les planificateurs allemands<sup>457</sup>, et participe de cette manière de la « circulation internationale des idées » (Bourdieu 1990) en matière d'aménagement du territoire qui se développe à cette époque. Il ne fait pas de doute que le développement d'une conception relativement centralisée de l'aménagement du territoire national (i.e. de la *Raumplanung*), conférant à la Confédération des compétences que l'on n'oserait tout simplement plus imaginer à l'heure actuelle, doit beaucoup à l'influence du « planisme ambiant » au niveau international
- Les débats autour de l'élaboration de la première version de la LAT semblent encore très marqués par les questions de planifications infrastructurelles (réseaux routiers et ferroviaires, infrastructures énergétiques) et socioéconomiques (développement régional, lutte contre l'émigration rurale, protection de l'agriculture, question du logement), ou encore par les travaux de prévisions démographiques qui avaient marqué les différentes politiques sectorielles à incidence spatiale durant les années 1960.

Finalement, cette même hypothèse nous invite à nous interroger sur les effets de la montée en puissance, depuis les années 1970 et 1980, du référentiel global « néo-libéral » sur les conceptions contemporaines de l'aménagement du territoire. On observera à cet égard que la dernière réforme en date de la LAT a consisté, en 1998, à « déréglementer » partiellement les dispositions restrictives en matière d'usages non-agricoles des bâtiments situés dans la zone agricole. On peut également se poser la question de savoir si les modalités d'investissement de la politique d'aménagement du territoire par la problématique de la « durabilité » au travers de l'invention du « développement durable du territoire », ne résultent pas de cette même trans-

---

<sup>456</sup> Cf. sur ce point entretien Wasserfallen.

<sup>457</sup> Cf. sur ce point entretien Lendi.

formation du référentiel (écologique) global en direction d'un renforcement des intérêts « sociaux » et « économiques » au détriment des intérêts « écologiques » au sein du « triangle magique » inventé par le concept de « développement durable ».

- ***Hypothèse médiation 1.1* : Il y a changement au sein d'un référentiel de politique publique dès lors qu'il y a rencontre entre (1) des modifications objectives du RGS et (2) une identification et un traitement de ces décalages au sein du RGS par un groupe de médiateurs capable de construire son leadership au sein du secteur. L'instauration d'un tel leadership découle d'un processus de luttes politiques entre différents groupes de médiateurs concurrents tentant d'imposer de manière hégémonique leur définition des modalités du traitement de ce problème.**

Cette hypothèse a l'avantage de mettre en lumière l'intense travail, effectué le plus souvent par des groupes spécialisés, de production de connaissances scientifiques (concernant les dimensions techniques, sociales, juridiques, économiques, etc.) ou politiques (anticipation des rapports de force sur le terrain, présence d'obstacles ou d'éléments favorisant la mise en œuvre des mesures envisagées, position des différents segments de l'administration, etc.), connaissances relatives à la structure des problèmes et aux caractéristiques (avantages ou désavantages) propres aux différentes solutions envisagées.

Elle a également l'avantage de focaliser l'attention sur les relations existant entre cette production de connaissances et d'« idées » et la structuration des rapports de force au sein des luttes politiques autour l'imposition de la définition du problème et de sa ou ses solutions.

Dans le cas qui nous intéresse ici, cette hypothèse permet de montrer dans quelle mesure le développement de référentiels concurrents par les différents médiateurs scientifiques, administratifs et parapublics que sont l'ORL, les différentes commissions (Schürmann, Kim) et les services des deux délégués à la construction de logements (Berger) et à l'aménagement du territoire (Rotach) d'une part (coalition 1) et l'ASPAN de Rudolf Stüdeli (coalition 2) d'autre part, correspond dans le même temps à une lutte inséparablement politique, scientifique et idéologique pour l'imposition de la définition légitime de ce que doit être la politique d'aménagement du territoire dans ce pays.

Elle permet également de montrer dans quelle mesure les coalitions 3 et 4 ne font pas véritablement partie intégrante du secteur (ou sous-système) en voie de formation, dans la mesure où leur lutte n'a pas pour objectif l'imposition de leur propre référentiel au sein du secteur de l'aménagement du territoire - elles n'en ont d'ailleurs aucun à proposer/opposer dans la mesure où leur conception du problème ne s'énonce précisément pas dans la logique ou les termes de l'aménagement du territoire - mais au contraire, comme suggéré dans la figure 10.1 ci-dessus, la contestation de l'existence même dudit secteur.

Cependant, cette hypothèse permet de confirmer le constat déjà établi grâce à la discussion de l'hypothèse 2 de l'ACF, à savoir celui de l'absence d'un véritable processus d'imposition hégémonique par une coalition unique de son référentiel sectoriel (i.e. d'un policy core), sur ceux des autres coalitions. En effet, toujours pour les mêmes raisons relatives aux caractéristiques du système politique suisse (système de concordance, démocratie directe, fédéralisme et gouvernements de types directoriaux), les luttes entre coalitions et leurs médiateurs respectifs sont toujours plus ouvertes que dans les systèmes politiques connaissant l'alternance. Ainsi, si la définition du référentiel de la politique d'aménagement du territoire finalement consacré dans la LAT de 1979 est effectivement proche de la conception défendue par l'ASPAN de R. Stüdeli, il existe tout de même des différences significatives montrant que cette coalition n'a pas véritablement réussi à imposer son référentiel de manière hégémonique. Ainsi, une partie

des éléments de son référentiel, notamment au niveau des « algorithmes »<sup>458</sup>, ne figurent pas dans le programme d'action dessiné par la LAT de 1979. Les éléments manquants concernent en premier lieu l'hypothèse du financement des expropriations matérielles à l'aide de différentes formes possibles de prélèvement de la plus-value foncière<sup>459</sup>.

- **Hypothèse médiation 1.2 : Tout changement de référentiel, c'est-à-dire de politique, implique à la fois une modification des rapports de force et des rapports de hiérarchie entre les différents groupes agissant au sein du secteur, ainsi qu'une redéfinition substantielle de l'identité collective de ces mêmes groupes sociaux.**

Cette hypothèse, qui prolonge la précédente, permet de voir combien derrière les combats d'« idées » autour de la définition légitime du programme politico-administratif, des hypothèses de causalité et des groupes cibles, pour ne pas aller jusqu'aux instruments, se déroule également un combat politique pour la définition de la hiérarchie entre les différents acteurs, ainsi que pour la (re)définition de l'identité collective de ces derniers (notamment celle des groupes cibles).

Dans le cas qui nous intéresse ici, on peut bien voir comment à travers les conflits concernant les questions de droit foncier (prélèvement de la plus-value, expropriation, garantie de la propriété privée) se trouve non seulement posée la question de la redéfinition de l'institution de la propriété (privée), mais également celle du *statut* ou de la « nature » du propriétaire foncier. Tout au long de cette période, plusieurs conceptions de la propriété, véhiculant des visions très différentes de ce qu'est un propriétaire foncier, et de ce que devraient être ses droits et des devoirs envers la collectivité, se trouvent en concurrence.

Dans la définition libérale et bourgeoise du terme (coalitions 2 et surtout 4) les propriétaires sont caractérisés par leur autonomie et par la liberté qu'ils ont de décider de l'usage qu'ils font de leur bien-fonds. Et ceci aussi longtemps que cet usage ne menace pas la liberté des autres propriétaires d'en faire de même.

Dans la conception sociale-démocrate, au contraire (coalitions 1 et 3), les propriétaires sont au contraire redéfinis à travers la mise en avant de leur responsabilité sociale. Dans cette conception, la liberté qu'ils ont de décider de l'usage qu'ils font de leur bien-fonds ne dépend pas seulement des effets de leur usage sur les autres propriétaires fonciers, mais également sur l'ensemble de la chaîne des usagers de la ressource, chaîne allant des appropriateurs (promoteurs immobiliers), aux producteurs (entreprises de construction) et aux usagers finaux (locataires), voire même aux usagers des autres ressources susceptibles d'être affectés par négativement (par exemple les consommateurs d'eau potable dont l'approvisionnement est menacé par l'agriculture intensive).

Dans la lutte que se livrent les différentes coalitions et leurs médiateurs, nul doute que la définition qui a finalement prévalu est la conception libérale de la propriété, y compris parmi la plus grande partie des promoteurs de l'aménagement du territoire. Le compromis de 1969 (*Bodenrechtsartikel*) peut ainsi être relu comme le moment (re)fondateur de cette conception libérale de la propriété et de la supériorité du propriétaire foncier sur les autres utilisateurs du sol (et notamment les locataires).

On voit bien ici comment la redéfinition de l'identité collective d'un groupe d'utilisateur de la ressource induit au total une redéfinition des rapports hiérarchiques entre acteurs. Ainsi, selon le contenu de la définition imposée par le référentiel hégémonique (et, si possible, instituée dans des catégories juridiques difficiles à modifier), les propriétaires fonciers, les agriculteurs,

---

<sup>458</sup> Cf. section 4.3.1. Pour mémoire, il s'agit des relations causales fondant la théorie de l'action d'une politique publique.

<sup>459</sup> Cf. sur ce point entretien Stüdeli.



les fermiers ou les locataires, verront leur position au sein de la hiérarchie des rapports entre usagers du sol varier, de même que la structure des ressources (économiques, juridiques ou politiques) dont ils disposent dans le cadre des luttes politiques au sein du secteur ou sous-système de politique publique, respectivement au sein du régime institutionnel du sol.

On notera encore ici que ces processus de redéfinition identitaires créent évidemment des tensions suite à la non correspondance absolue des statuts sociaux et des appartenances politiques. Il existe ainsi des propriétaires fonciers socio-démocrates ou des locataires radicaux ou libéraux ! A cet égard, la situation la plus « schizophrénique », moult fois rencontrée au fil des études de cas, est évidemment celle de l'agriculteur (ou le viticulteur)-propriétaire foncier rural, dont l'identité oscille entre celle de l'exploitant agricole rempart contre, ou victime de la périurbanisation et le propriétaire foncier spéculant sur la rente foncière qu'est susceptible de représenter son domaine.

Mais ce constat ne remet pas en cause le phénomène saisi par le concept de référentiel dans la mesure où celui-ci ne concerne pas les identités individuelles, mais au contraire le processus de construction collective se déroulant au niveau du secteur, voire de la société dans son entier dans le cas de la catégorie socio-identitaire des « propriétaires fonciers », processus contribuant cependant justement, c'est ce que nous dit le concept, à structurer en fin de compte les comportements individuels.

- ***Hypothèse médiation 1.3: On assiste à l'émergence d'un nouveau programme d'action publique (i.e. une nouvelle politique publique) suite à la persistance de décalages, de contradictions ou d'incohérences entre des logiques sectorielles d'une ampleur telle que, malgré les tentatives des différents leaderships sectoriels pour les réduire, la cohésion sociale s'en trouve menacée. Dès lors la fonction de ce secteur en voie d'émergence consiste à prendre en charge ce problème collectif résultant des contradictions au sein ou entre des secteurs déjà existants et incapables de les régler par eux-mêmes.***

Il s'agit là de l'hypothèse la plus intéressante parmi celles qui viennent d'être passées en revue, dans la mesure où elle porte précisément sur les conditions d'émergence d'un nouveau secteur d'action publique, soit d'une nouvelle politique publique. En attribuant l'origine d'un nouveau domaine d'action publique, (i.e. d'une nouvelle politique publique) aux décalages, contradictions et incohérences existant entre des politiques sectorielles déjà là, cette hypothèse est à la fois confirmée et incomplète.

L'absence de coordination, aussi bien au niveau fédéral que cantonal, entre les principales politiques à incidences spatiales (politiques infrastructurales, agricole, de la construction de logements, de la protection de la nature et du paysage, du développement régional, etc.) constitue bel et bien l'une des causes du changement de régime, la mise en place d'une politique (fédérale) d'aménagement du territoire étant conçue comme un moyen d'organiser, d'articuler ces différentes politiques entre elles, de manière à réduire autant que possible les effets spatiaux négatifs de leur non-coordination.

Il ne s'agit cependant pas là de la cause unique, ni même probablement de la cause principale. Comme on l'a déjà passablement évoqué dans les discussions des hypothèses précédentes, les questions anciennes et récurrentes de la distribution très inégalitaire de la propriété sur le sol, du renchérissement de ce dernier et des effets négatifs qui en résultent, et finalement de la disparition rapide et quasi irréversible des terres agricoles, constituent comme on l'a vu les déclencheurs majeurs du changement de régime et de la mise en place de l'aménagement du territoire.

Envisagés à l'aune de cette hypothèse, il convient d'admettre que les changements effectivement advenus conservent un caractère souvent inachevé. Les problèmes de coordination et de régulation de la concurrence entre différentes politiques à incidence spatiale ne sont de loin

pas tous résolus, ceci non seulement suite à la récurrence de problèmes anciens (difficile coordination entre l'aménagement du territoire et la politique des routes nationales, les politiques de développement économique régional ou encore la politique forestière), mais également suite à l'arrivée de toute une série de nouvelles politiques telles que les politiques de protection de l'environnement (protection qualitative des sols, protection de l'air, etc.), de protection de la nature et du paysage (zones marécageuses, futurs parcs naturels régionaux), etc.

Quant aux enjeux de droit foncier, force est de constater que les questions récurrentes de la distribution inégalitaire de l'accès au sol, de la très faible redistribution de la rente foncière, ou encore de la difficulté d'accéder à la propriété de son logement, sont restées jusqu'ici en suspend.

- ***Hypothèse générale 2 de l'ajustement par le bas*** : dans les cas où l'Etat central (dans notre cas, fédéral ou cantonal) n'arrive pas à (re)créer ou à maintenir, dans le cadre d'un référentiel global, un niveau de cohérence sociale minimale, on assiste à des processus de prise en charge des problèmes à des niveaux territoriaux infranationaux (c'est-à-dire, dans notre cas, au niveau cantonal ou local) créant de véritables « territoires » de politiques publiques au sens d'« espaces spatialement délimités de mise en cohérence » des activités sectorielles.

Cette hypothèse est largement confirmée par les études de cas. En l'absence de législation et de régulation fédérale en matière d'aménagement du territoire, ce sont le plus souvent les cantons qui ont développé les premières législations significatives en la matière. Ce phénomène s'explique facilement par le fait que, dans un contexte de fédéralisme (d'exécution), les Etats fédérés (les cantons) sont plus directement confrontés que l'Etat central (la Confédération) aux problèmes d'organisation spatiale du territoire et de coordination des politiques à incidence spatiale, dans la mesure où ce sont eux qui sont en charge de les mettre en oeuvre sur leur territoire. La Confédération n'intervient ainsi que très rarement directement sur le territoire au travers de politiques publiques (exceptions : armée, chemins de fer, télécommunications, poste, etc.).

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'un certain nombre de cantons n'attendent en effet pas la LAT pour mettre en place des formes de régulation structurées chargées de gérer ce rapport « régional-sectoriel » souvent problématique. Les cas des deux cantons de Berne et de Vaud, qui ont été plus particulièrement analysés dans les études de cas, sont à cet égard exemplaires.

N'ayant pas fait d'étude comparative systématique du développement des politiques cantonales en matière d'aménagement du territoire, il m'est difficile d'expliquer les différences observées. On peut cependant faire l'hypothèse, me semble-t-il, que des variables telles que la taille du territoire à gérer, la densité de son utilisation (y.c. la densité de la population), la pression résultant de la demande en ZAB, la présence (ou non) de zones périurbaines en pleine expansion, la gravité du phénomène de la dispersion, etc. sont susceptibles de jouer un rôle significatif dans la mise en place de mesures cantonales.

Ainsi, confrontés à des problèmes importants d'organisation spatiale des activités sur leur territoire, les deux cantons n'ont pas attendu les changements des composants fédéraux du régime pour amorcer à leur niveau la mise en place par anticipation de dispositions d'aménagement du territoire au travers de la révision de leurs lois sur les constructions. Dans les cas des cantons de Berne et de Vaud, les déclencheurs sont grosso modo les mêmes que ceux que l'on a mentionnés pour le processus au niveau fédéral. Dans le cas du canton de Vaud, on pourrait encore mentionner le rôle de catalyseur de l'Exposition nationale de 1964 à Lausanne, la très forte pression spéculative exercée par les promoteurs immobiliers sur les vignobles de la Côte et de Lavaux, la présence d'une forte personnalité au poste d'architecte

cantonal, ou encore le lancement d'un débat sur la création d'un fonds de péréquation entre terres agricoles et terrains à bâtir par le « groupe Delafontaine ».

Il convient encore de noter que des phénomènes comparables ont également eu lieu au niveau communal où certaines communes, très tôt confrontées à des problèmes d'organisation spatiale, ont développé des « plans d'extension » dont l'objectif était d'organiser le développement du territoire communal. Les exemples les plus fréquents concernent évidemment des communes urbaines. On trouve généralement deux causes au développement de tels plans, soit la pression du canton, soit la pression financière s'exerçant sur la commune suite à ses obligations en matière de financement de l'équipement des parcelles classées en zones constructibles.

On peut cependant aller plus loin encore dans cette hypothèse en s'interrogeant sur l'influence que ces régulations cantonales ont eu sur la mise en place de la LAT. Les expériences réalisées dans les cantons ont en effet souvent servi d'expériences et de base de référence pour les élaborateurs de la politique fédérale. La plupart, pour ne pas dire l'intégralité des principaux acteurs individuels ayant contribué à la mise en place de la politique fédérale de l'aménagement du territoire (cf. chapitre 7) avaient précédemment été actifs dans la mise en place des dispositions d'aménagement du territoire dans leurs cantons respectifs : Stüdeli (ASPAN) à Soleure, Rotach à Zürich, Bashung à Schaffhouse, Kim et Schürmann en Argovie, Vouga et Wasserfallen dans le canton de Vaud, etc.

Il convient cependant de noter que la mise en place de ces politiques cantonales ne s'est pas faite indépendamment des débats et des conflits liés à l'élaboration des deux principaux référentiels (centralisateur et fédéraliste) concurrents au niveau fédéral. Il est à cet égard intéressant d'observer comment les principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire que sont le zonage et la planification (plan directeur et plans d'affectation) ont été développés *simultanément* aux niveaux théorique (ORL, commissions, etc.) et empirique (dans les cantons et les communes).

- **Hypothèse 2.1** : la mise en place d'un (nouveau) référentiel (sectoriel) implique sa diffusion, respectivement l'extension de son hégémonie, à tous les échelons politico-administratifs, y compris au niveau local qui représente souvent l'échelon déterminant auquel se concrétise la mise en œuvre de la politique. Dans ces conditions, un (nouveau) référentiel a d'autant plus de chances de s'imposer sur un territoire, c'est-à-dire dans un périmètre donné, qu'il se trouve en adéquation, ou en tout cas qu'il entre en résonance, avec le mode de structuration des problèmes prédominant au niveau de ce périmètre.

C'est là l'une des hypothèses les plus pertinentes parmi celles qui viennent d'être discutées. Celle-ci est valable aussi bien dans le cas d'un système politique centralisé que dans celui d'un système fédéraliste, ces deux configurations renvoyant cependant à des problématiques de mise en œuvre différentes.

Dans le cas qui nous occupe ici, ce que montrent particulièrement bien les études de cas, c'est l'importance fondamentale que revêt, pour la concrétisation du changement de régime, *la rencontre entre les dispositions fédérales et cantonales venant « du haut » (Loi sur la protection des eaux, AFU, LAT, lois cantonales sur les constructions) et les préoccupations ou les problèmes concrets, auxquels les cantons, les communes ou encore les associations régionales d'aménagement doivent faire face sur le terrain.* Ainsi, la découverte, durant les années 1960, par les communes, des problèmes de financement et de planification de leur développement local – et notamment la nécessité, et en même temps la difficulté, de trouver un équilibre entre les coûts engendrés par l'équipement des zones constructibles d'une part, et les recettes fiscales probables de l'autre – a-t-elle fortement contribué à favoriser et accélérer la diffusion et la concrétisation des concepts et des instruments de l'aménagement du territoire. Il n'est en effet

pas rare de voire les autorités communales se saisir des outils de l'aménagement du territoire – y compris ceux fournis par le pourtant très contesté AFU – afin de tenter de limiter la taille des zones constructibles, ceci de manière à réduire les coûts, souvent tout simplement insupportables, résultant de l'obligation d'équipement. Ainsi, au niveau local, le principal vecteur de conversion des communes aux exigences de l'aménagement du territoire aura certainement été la préoccupation de l'équilibre financier de la commune, respectivement la maîtrise des coûts d'équipement des zones constructibles, tâche qui est progressivement définie, au cours des années 1960, dans l'ensemble des cantons, comme étant de la compétence des communes. Il convient de remarquer ici le rôle joué par les cantons (i.e. par ceux qui du moins développent une première génération de dispositions régulatrices en matière d'aménagement du territoire) dans la création de cette pression sur les communes au travers de l'attribution aux communes de la responsabilité et de la tâche d'équiper les zones qu'elles ont définies comme constructibles.

Ainsi, l'un des principaux enseignements de la confrontation de cette hypothèse avec les matériau empirique des études de cas consiste dans la mise en lumière de la fragmentation du processus de changement de régime en une *multitude de dynamiques de changement se développant simultanément et de manière partiellement autonome (c'est-à-dire, dans un premier temps en tout cas, de manière peu coordonnée) à différents niveaux institutionnels (communes, cantons et Confédération) et allant toutes en gros dans la même direction qui est celle du développement de dispositions de planification des usages du sol et d'aménagement du territoire.*

Après avoir mis ici en discussion l'important matériau empirique avec l'ensemble du corpus des hypothèses, je vais dans le dernier chapitre qui suit (chapitre 11) tenter de tirer les *enseignements*, dans un premier temps *empiriques* (i.e. relatifs aux connaissances acquises au sujet des dynamiques de changement), puis dans un second temps, *théoriques* (i.e. concernant l'explication des changements de régime).

## **CHAPITRE 11 : ENSEIGNEMENTS EMPIRIQUES ET THEORIQUES TIRES DU CAS DE LA MISE EN PLACE DU REGIME DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE ENTRE 1960 ET 1990**

Dans ce chapitre final, je tire les enseignements empiriques, puis théoriques, de l'analyse de la mise en place d'un nouveau régime institutionnel du sol entre 1960 et 1990, soit le régime institutionnel de l'aménagement du territoire.

Dans un premier temps (section 11.1), je rappellerai les principaux enseignements empiriques que l'on peut tirer du processus de changement des composants fédéraux, des études de cas dans les trois différents périmètres et les sept sous-cas, ainsi que de l'analyse des effets concrets de ces changements sur la durabilité des usages de la ressource.

Dans un deuxième temps (section 11.2), je reviendrai sur les enseignements théoriques que l'on peut tirer, aussi bien de la discussion des hypothèses menée dans le chapitre précédent (chapitre 10), que de celles dérivées directement du cadre d'analyse des RIRN, qui seront discutées dans la section 11.2.2 ci-dessous. Je ferai également quelques réflexions plus théoriques concernant l'une des découvertes majeures de cette recherche, à savoir le rôle central joué par la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle (section 11.2.3). Je discuterai également brièvement du rôle joué par les caractéristiques institutionnelles du système politique suisse dans les processus de changement de régime (section 11.2.4).

### **11.1 LES ENSEIGNEMENTS EMPIRIQUES**

Les principaux *enseignements empiriques* de ce travail sont les suivants :

- L'approche par les régimes a permis d'identifier différentes phases dans l'évolution des modes de régulation politiques des usages du sol au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. Elle a en particulier permis de montrer la progressive inflexion de ceux-ci d'une régulation fondée presque exclusivement sur le droit foncier (durant toute la première partie du siècle), à une régulation mixte intégrant progressivement (à partir des années 1950) différentes politiques publiques en voie de constitution. Ce faisant, cette analyse de la trajectoire historique du régime institutionnel du sol a contribué ainsi à mettre en lumière, au travers de la question centrale de la régulations des usages du sol, les profondes transformations que connaissent les modes d'action publique dans ce pays (comme dans la plupart des pays européens) après la Seconde Guerre mondiale. L'approche par les régimes institutionnels permet ainsi de rappeler le caractère historiquement récent du mode de régulation par les politiques publiques que nous connaissons actuellement. Elle nous rappelle également qu'à une époque pas si lointaine, une partie des activités de régulation de l'Etat passaient par la voie des droits de propriété, c'est-à-dire par des achats fonciers ou par des campagnes d'expropriation. Ce qui veut dire que le passage par le droit public, puis aujourd'hui dans certains secteur, par la libéralisation et la privatisation, sont des phénomènes récents, et que ceux-ci, tout comme le planisme ou les nationalisations, seront très probablement remplacés à terme par de nouvelles formes de régulation à l'avenir.
- Le recours au concept de régime institutionnel a permis de mettre en lumière le rôle fondamental joué par les questions *foncières* dans la genèse de la politique de l'aménagement du territoire. Toutefois, l'intérêt d'un tel rappel ne consiste pas uniquement dans la satisfaction procurée par la connaissance ou l'érudition historique. Ainsi, l'origine foncière de la politique de l'aménagement du territoire prend tout son intérêt dès lors que l'on tente un diagnostic critique de la situation dans laquelle se trouve actuellement cette politique et

que l'on entend identifier les causes de certaines des difficultés qu'elle a rencontrées, et continue d'ailleurs toujours de rencontrer, lors de sa mise en œuvre.

Combinant l'analyse des politiques publiques avec celle des droits de propriété, le concept de régime institutionnel permet probablement mieux que d'autres instruments d'analyse (des politiques publiques) de poser un diagnostic précis sur nombre de ces problèmes, diagnostic qui va au-delà des réflexions techniques, ou technocratiques, produites par un grand nombre d'aménagistes et d'urbanistes convaincus que les solutions aux problèmes rencontrés par la politique d'aménagement du territoire se trouvent dans l'amélioration (technique ou juridique) de ses instruments (zonage, planification), dans le renforcement de la « volonté politique » des acteurs politico-administratifs à la mettre en œuvre sur le terrain ou encore dans une amélioration de la « communication » entre les niveaux institutionnels ou entre les autorités publiques et les propriétaires fonciers, voire éventuellement dans une amélioration du « management » des organismes chargés de sa mise en œuvre.

Il est frappant de constater que rares sont les spécialistes en aménagement à s'intéresser sérieusement aux « vieilles » questions juridiques concernant l'expropriation matérielle ou formelle (pour cause d'intérêt public par exemple), le prélèvement et la redistribution de la plus-value foncière, l'impôt foncier, etc. Il y a fort à parier qu'aujourd'hui, les meilleurs connaisseurs de ces questions ne sont pas les urbanistes, les aménagistes ou les architectes, c'est-à-dire ceux qui font en principe profession d'aménager l'espace, mais au contraire, les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les spéculateurs, les promoteurs immobiliers, les notaires, les avocats et les banquiers soit ceux qui possèdent cet espace ou l'administrent pour leurs clients.

Ce que permet de démontrer le recours au concept de régime institutionnel, ainsi que son application dans les analyses de terrain, c'est que l'on ne peut faire aujourd'hui comme hier et demain, de l'aménagement sans prendre en compte les enjeux de propriété foncière. La politique d'aménagement du territoire n'est jamais qu'une partie, probablement minoritaire, du dispositif de régulation des usages du sol dans ce pays.

Le corollaire de ce constat, largement fondé empiriquement, c'est qu'il ne pourra probablement pas y avoir d'amélioration significative de cette politique sans une réouverture du débat sur le droit foncier provisoirement clôt au milieu des années 1970. De même, la première tâche d'un tel débat serait certainement de trouver une solution – autre que jurisprudentielle – aux blocages que connaît ce régime, blocages institutionnalisés par les *Bo-denrechtsartikel* puis, plus tard, par la LAT de 1979. Aussi simple et évidente que puisse paraître cet enseignement, le moins que l'on puisse dire c'est qu'un tel débat n'est pas prêt de figurer sur l'agenda fédéral ou sur celui de l'un ou l'autre des cantons<sup>460</sup>. En effet, alors que les conditions politiques pour la réouverture d'un tel débat n'ont jamais été aussi favorables qu'aujourd'hui en raison de la présence de membres du PS aux principaux postes décisifs en matière d'aménagement du territoire (Département fédéral des transports de l'énergie et de l'environnement, ASPAN, OFDT), rien n'est pourtant entrepris dans ce sens. Par ailleurs, la récente révision de la LAT (1998) – dont les modifications vont dans un sens totalement opposé – ne facilite pas l'hypothèse d'une nouvelle révision de celle-ci à courte échéance.

- L'une des principales découvertes de cette recherche aura certainement été celle du rôle central joué par la *jurisprudence fédérale en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle* dans la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire. Ainsi, aussi bien l'analyse de l'architecture du régime menée à l'aide du concept de *cohérence*,

---

<sup>460</sup> Il semblerait qu'un « groupe de travail » ait été chargé il y a 2 ou 3 ans au sein du Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud de mener une réflexion sur la question de la mise en place d'un mécanisme de prélèvement de la plus-value. La piste a cependant été rapidement abandonnée.

que les études de cas, ont montré le rôle de « clé de voûte » du régime joué par cette jurisprudence, en ce qu'elle permet de réduire les blocages fonciers à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire. En durcissant les conditions d'octroi aux propriétaires fonciers d'une indemnisation pour expropriation matérielle, c'est-à-dire en réduisant les risques pour les communes de devoir verser des sommes considérables, qu'elles ne possèdent d'ailleurs la plupart du temps pas, à chaque fois qu'elles attendent au droit de construire des propriétaires privés (par exemple lorsqu'elles tentent de réduire la taille de leur ZAB, comme le leur demande la LAT), le Tribunal fédéral a grandement contribué à donner une chance à cette politique – et au-delà, au régime en tant que tel – de sortir des limbes. L'adaptation des dispositions jurisprudentielles à l'évolution de la législation témoigne ainsi clairement de l'intentionnalité du TF en la matière.

- Une autre (re)découverte importante concerne le rôle de la *législation d'urgence*, c'est-à-dire, dans le cas qui nous intéresse, l'AFU de 1972, dans la dynamique de changement. L'AFU constitue une pièce centrale du dispositif déployé par les promoteurs de l'aménagement du territoire. Bien que n'ayant pas été conçu par des esprits diaboliques, ce dispositif recelait une forme de « mécanisme diabolique » dans la mesure où, couplé avec le processus d'élaboration de la LAT, il contraignait les opposants l'aménagement du territoire à devoir choisir entre la première version de la LAT ou le prolongement de l'AFU pour une période indéterminée. Les trois grandes forces de cet instrument ont sans conteste été sa nouveauté, sa soudaineté et son caractère provisoire. En effet, très rapidement décidé, puis exécuté, l'AFU a pris de cours la plupart des propriétaires, promoteurs et spéculateurs. Cependant, quant bien même ces derniers avaient eu le temps de réagir, le caractère nouveau de ce dispositif, l'incertitude concernant la portée réelle et les implications durables des mesures mises en place les mettait dans une situation de toute manière très inconfortable. Finalement, le caractère provisoire de l'AFU avait comme grand avantage d'exclure toute possibilité de revendiquer des indemnisations pour expropriation matérielle. Sans le recours à cette législation d'urgence, il ne fait aucun doute que le déroulement et l'issue du processus de mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire auraient été tout autres.
- Bien qu'ayant débouché, jusqu'à maintenant en tous les cas, sur un arrangement institutionnel moyennement satisfaisant, le changement de régime de la décennie 1970 a tout de même eu des *effets empiriques très importants*.

Les études de cas ont montré comment la mise en place de ce nouveau régime a eu pour conséquence une *nette diminution du rythme d'accroissement des surfaces construites, et ceci malgré la poursuite, voire la reprise de la croissance de la population* à partir du début des années 1980 (et ceci jusqu'à aujourd'hui). C'est là un succès indéniable du nouveau régime de l'aménagement du territoire. Sans la mise en place de ce dernier, il est certain qu'un très grand nombre de surfaces appartenant « au reste du territoire communal » auraient été sacrifiées à la spéculation et à la construction dispersée.

Les études montrent ainsi très bien les effets positifs du changement de régime en ce qui concerne la rationalisation des usages du sol suite à la canalisation et la concentration des constructions sur des surfaces constructibles dont la superficie est en réduction. Et ceci même si la réduction des ZAB surdimensionnées ne s'est pas faite dans une proportion aussi importante que l'espéraient les promoteurs de l'aménagement du territoire, essentiellement en raison des exigences formulées par les propriétaires fonciers en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle.

- L'analyse de cette période de changement montre à mon avis bien comment l'avènement du régime de l'aménagement du territoire est constitué en réalité de dynamiques très diverses, se déroulant de manière simultanée à tous les niveaux institu-

tionnels et ne résultant pas directement d'une action politique centralisée et coordonnée.

Dans sa tentative d'expliquer cette mystérieuse « coordination non coordonnée », l'analyse montre le rôle joué (1) par la raréfaction objective de la ressource et les modalités de sa perception (par exemple : renchérissement du sol, crise du logement, effets négatifs de la spéculation, gaspillage du sol au travers de la dispersion des constructions, etc.), (2) par un certain nombre de facteurs externes au régime (par exemple : crise pétrolière), (3) par les impasses du débat sur le droit foncier et l'instrumentalisation de la politique d'aménagement du territoire par les partis « bourgeois » (PRD, PDC et PAI) comme réponse aux revendications en matière d'équité foncière formulées durant les années 1960 par les socialistes, les syndicats, les locataires, ou encore les Eglises évangéliques, (4) par les pressions financières pesant sur les communes, ou encore (5) par le rôle joué par les bureaux d'urbanisme, contribuant à diffuser sur le terrain, et avant tout au sein des communes, dont elles réalisent la planification locale, des instruments de l'aménagement du territoire.

Mais surtout, la recherche montre comment le processus de changement peut s'interpréter comme une lutte entre 4 grandes « coalitions advocatives » (les promoteurs d'un nouveau droit foncier, les défenseurs d'un aménagement du territoire centralisé, les défenseurs d'un aménagement du territoire fédéraliste et les opposants à toute intervention publique en la matière) dont une homogénéité minimum des systèmes de croyance au sein de chacune d'elle permet d'expliquer la similitude et la simultanéité des actions individuelles formant au total une sorte *d'action collective non concertée*.

## **11.2 LES ENSEIGNEMENTS THEORIQUES**

Dans cette section, je vais tenter de tirer les principaux enseignements théoriques dérivables des études de cas et de leur réinterprétation au moyen de la discussion des hypothèses, telle qu'elle a été réalisée dans le chapitre précédent.

### **11.2.1 Enseignements tirés de la discussion des hypothèses**

La discussion des hypothèses du chapitre précédent ont montré que :

- Les phénomènes de raréfaction absolue de la ressource suite à sa surexploitation ne suffisent probablement pas en tant que tels à expliquer l'origine du changement de régime. Si ceux-ci constituent certainement une condition la plupart du temps indispensable au déclenchement du changement, ils n'en sont pas forcément une condition suffisante. Au minimum deux conditions supplémentaires – mais pas forcément cumulatives – émergent de l'analyse. La première renvoie à l'existence d'effets très directs et sensibles de cette rareté sur un ou plusieurs B&S (considérés comme) centraux de la ressource. Tout semble en effet se passer comme si, plus les effets « collatéraux » négatifs résultant d'un B&S négativement affectés, mettaient en péril - par un mécanisme de chaîne d'interdépendance – la fourniture d'un nombre important d'autres B&S, éventuellement même dérivés d'autres ressources, plus les chances d'émergence d'une dynamique de changement de régime étaient grandes. La seconde consiste dans la mise à l'agenda de la question fondamentale de la justice sociale en matière de distribution sociale des chances d'accès à la ressource, ainsi qu'à ses principaux B&S, suite à ce que l'on pourrait appeler une « double privatisation » de la ressource (concentration de la propriété et difficulté d'accès à la ressource ren-



contrées par les autorités publiques dans leur tentative d'en limiter les usages en vue de défendre l'intérêt public).

- La discussion des hypothèses dérivées de théorie des CPR ont permis de mettre en lumière le rôle très souvent central joué par les acteurs publics opérant la plupart du temps à un niveau institutionnel supérieur dans le déclenchement d'un processus de transformation de l'arrangement institutionnel local ; et ceci dès lors que l'on se trouve dans une situation d'usages hétérogènes ayant pour conséquence de faire éclater l'ajustement entre le périmètre du système de la ressource et celui des différents groupes d'utilisateurs.
- Par ailleurs, il semblerait que si mobilisation locale il y a, celle-ci est toujours le fait des groupes (d'utilisateurs) dépourvus des titres de propriété sur les zones menacées de surexploitation. Ces opposants sont toujours contraints de recourir à des stratégies d'« extraversion » (mobilisation d'alliés situés en dehors du périmètre du conflit) afin de pouvoir inverser les rapports de force. On observe que les autorités publiques sont souvent susceptibles de jouer ce rôle.
- La probabilité d'une prise en charge locale (y compris par les propriétaires) de la régulation défaillante de la ressource augmente sensiblement dans les cas où cette dernière a des conséquences matérielles ou financières négatives sur une majorité d'acteurs locaux, que ces derniers soient propriétaires, citoyens ou utilisateurs de la ressource.
- La structure de distribution des droits de propriété détermine assez directement l'imputation des coûts de transaction au sein du processus de changement de régime. Ce sont essentiellement les non détenteurs de droits de propriété (que ces derniers soient des acteurs privés ou publics) qui seront à l'origine – dès lors qu'ils sont négativement affectés par les usages que font de leur droit de propriété les détenteurs des titres de propriété formelle – de la tentative de changement de l'arrangement institutionnel. Ceci a pour conséquence que la probabilité d'émergence d'un processus de changement de régime dépendra du rapport existant entre (1) les ressources dont disposent les promoteurs du changement, (2) la charge en coûts de transaction que le changement implique, (3) la gravité des externalités négatives qu'ils subissent, et (4) les ressources dont disposent les opposants pour supporter leurs propres coûts de transaction résultant de leur engagement pour le maintien du *statu quo*.
- La discussion des deux autres corpus d'hypothèses (ACF et RPP) a permis de montrer que les changements de régime relèvent d'un ordre différent, plus fondamental, de celui des changements de politiques publiques sectorielles. En effet, les changements de régime correspondent à des bouleversements affectant un nombre important de politiques sectorielles différentes et impliquant une redéfinition des relations (hiérarchiques) entre elles. Par ailleurs, les changements de régime ont toujours des résonances fortes au niveau du système régulateur (droits de propriété). En clair, *on ne change pas de régime sans redéfinir les droits de propriété*.
- Les processus de changement de régime s'accompagnent de transformations, parfois substantielles, d'éléments touchant aux fondements de l'ordre social et dépendent à ce titre *partiellement* des tendances idéologiques lourdes de développant au niveau international. Il est en conséquence peu probable qu'un régime institutionnel ne se développe, au niveau de ses composants nationaux, dans une direction opposée au(x) grand(s) corpus idéologique(s) dominant(s) à l'échelle internationale. Cette dernière remarque peut par ailleurs certainement être transposée au niveau des relations entre les états fédérés et l'Etat fédéral. Ce qui implique que les transformations « autonomes » des composants cantonaux et locaux, c'est-à-dire connaissant une dynamique relativement indépendante de la dynamique fédérale, ne sont susceptibles de se développer qu'aussi longtemps qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les principes (éventuellement juridiques) et les conceptualisations existants au niveau institutionnel supérieur.

En conclusion, quatre enseignements majeurs peuvent être tirés des analyses qui précèdent :

1. Toute théorie des changements de RIRN doit se fonder sur une théorie explicative, non pas des seuls changements *au sein* des sous-systèmes de politiques publiques, mais également de la formation, du développement et de la disparition des différents sous-systèmes ou secteurs de politiques publiques ayant un impact sur la ressource.
2. Du fait que les régimes institutionnels sont plus que des politiques publiques, toute explication du changement de régime doit intégrer dans l'analyse les luttes portant sur les composants structurels (les « paramètres externes stables ») des régimes telles que les droits de propriété.
3. Finalement, la théorie dont on a besoin pour expliquer les changements de régimes institutionnels doit plutôt se fonder sur une *théorie des régimes (politiques)*, que sur une théorie des changements des politiques publiques ou une théorie micro-économique de la gestion localisée des ressources. En particulier, il apparaît clairement que les explications du changement de RIRN doivent intégrer, beaucoup plus que ne le font les théories des politiques publiques ou des choix institutionnels, les spécificités institutionnelles des régimes politiques au sein desquels se déroulent les changements, telles que le fédéralisme, la possibilité de recours à d'instruments de démocratie directe, etc.,
4. Les chapitres 7 et 8 l'ont bien montré, les processus de changement de régimes sont des phénomènes très complexes composés d'une pluralité de dynamiques se déroulant simultanément, bien que de manière plus ou moins autonome, dans plusieurs « secteurs » de la société, ainsi qu'à plusieurs niveaux institutionnels, politico-administratifs et socio-politiques à la fois. Ainsi, toute explication d'un changement de régime se trouve confrontée à la nécessité de rendre compte de l'articulation entre cette pluralité d'espaces ou de périmètres socio-politiques et spatiaux constitutifs du phénomène, respectivement de prendre en charge la question de la *multiplicité des échelles d'analyses* nécessaires à l'explication des changements.

### 11.2.2 Les hypothèses dérivées du cadre d'analyse des RIRN

En complément des enseignements théoriques qui viennent d'être tirés ici, je vais encore brièvement revenir sur les deux hypothèses dérivées directement du cadre d'analyse des RIRN.

- **Hypothèse RIRN 1 : Le rééquilibrage entre les deux composants d'un régime – PD et SR – constitue un moteur important des changements de régimes. En cas de trop fort déséquilibre entre les deux composants - c'est-à-dire dans le cas des trajectoires trop clairement dominées par le PD (trajectoire *policy driven*) ou au contraire par le SR (trajectoire *property rights driven*) - le régime tend au fil du temps à compenser ce déséquilibre en se développant en priorité du côté qui est le moins développé.**

Il s'agit là d'une hypothèse largement confirmée empiriquement (cf. figure 2.4, section 2.2.2.4 sur la typologie des régimes), aussi bien au niveau des différents screenings historiques (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001), qu'au niveau de mes études de cas, dans la mesure où la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire représente précisément un de ces processus de rééquilibrage entre les deux composants du régime. Ce qu'il manque dès lors, c'est une hypothèse permettant d'expliquer l'éventuelle logique se trouvant au principe de cette « loi du rééquilibrage ». Outre les pistes déjà esquissées dans section 2.2.2.4, il me semble que les études de cas ont montré que ce rééquilibrage résultait de la poussée des revendications de la part d'acteurs dont les intérêts, renvoient à des usages spécifiques du sol, ne sont pas encore (suffisamment) régulés dans l'état initial du régime (par exemple, mobilisation des locataires contre les loyers élevés résultant de la spéculation fon-

cière, mobilisation des « rurbains » contre la déprédation des paysages, mobilisation contre la privatisation de l'accès aux rives des lacs, etc.).

Ainsi, tout indique que le processus de rééquilibrage, dans le cas d'une trajectoire *property rights driven*, est le résultat d'une insatisfaction profonde d'une majorité d'utilisateurs (finaux des B&S) d'une ressource (i.e. des non détenteurs des droits de propriété), quant aux usages qui sont faits de la ressource par les détenteurs des droits de propriété.

Ainsi par exemple, c'est bien parce que les locataires sont, en cette période de crise du logement durant les années 1960, *de facto* dépossédés du droit d'accès à la ressource, respectivement au B&S logement – ils ne peuvent par exemple pas opposer, aux mésusages du sol par les propriétaires foncier, les promoteurs immobiliers, les spéculateurs ou les régies immobilières, un *droit au logement* qui leur a été déjà refusé de multiples fois – qu'ils tentent de se frayer différemment un accès à la ressource en tentant de créer, par la voie des politiques publiques, les conditions de meilleures chances d'accès au B&S en question.

- **Hypothèse RIRN 2 : L'émergence d'un nouveau B&S, initialement non régulé et provoquant d'importantes rivalités entre utilisateurs, correspond à une baisse de l'étendue relative du régime, ainsi qu'à une détérioration de l'état de la ressource, phénomènes qui provoquent, en réaction, une transformation du régime, de telle manière à ce qu'il développe des dispositions de régulation spécifiques pour ce nouveau B&S.**

Cette hypothèse ne se vérifie pas totalement pour le cas des transformations du régime se déroulant au niveau des composants fédéraux. En effet, les différentes rivalités d'usages entre les B&S qui sont à l'origine du changement de régime sont déjà passablement anciennes, à l'exception cependant de la crise du logement qui est probablement plutôt cyclique et qui réémerge dans les années 1960. Il semble donc que le changement de régime résulte plutôt d'une combinaison entre des rivalités anciennes (qui probablement voient leur intensité augmenter durant cette période) et l'arrivée d'une nouvelle rivalité (cyclique).

Au vu de la complexité des conditions d'émergence du changement de régime menant à la mise en place de l'aménagement du territoire, on peut se demander si une telle hypothèse ne concerne pas plutôt des ressources et des situations d'usage caractérisées par un faible nombre de B&S ainsi qu'un nombre limité de rivalités, plus sensibles à l'arrivée d'un nouveau B&S.

A la fin de ce parcours à travers l'histoire du régime institutionnel du sol entre les années 1960 et 1990, quelques questions émergent, ou demeurent, suite à la comparaison avec les trajectoires des autres ressources, telles que l'eau, la forêt, l'air et le paysage. Ces questions portent essentiellement sur la tendance, qui apparaît très clairement dans l'ensemble des travaux qui ont été menés, à la *linéarité* du développement historique des régimes des différentes ressources, ceux-ci passant tous d'un « stade » d'absence de régime, respectivement de régime simple, à un « stade » de régime complexe (sol), respectivement en voie d'intégration (eau, forêt).

Une première question qui se pose dès lors est de savoir d'où vient cette tendance « évolutionniste » du développement des régimes institutionnels de ressources naturelles ? Une seconde question, qui découle logiquement de la première, consiste à se demander d'où provient cette difficulté récurrente que connaissent les régimes à passer d'une situation de régime complexe à une situation de régime intégré<sup>461</sup>.

L'analyse comparée des trajectoires historiques des régimes institutionnels de la forêt, de l'eau, du sol et du paysage, telle qu'elle a été menée dans le cadre de notre recherche compa-

---

<sup>461</sup> Je remercie Antonio Da Cunha pour sa contribution à la formulation de ces deux questions.

relative<sup>462</sup> (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 ; et plus particulièrement Varone 2001), de même que l'analyse du cas de plus spécifique de la mise en place du régime de l'aménagement du territoire menée dans le présent travail, fournissent un certain nombre d'enseignements permettant d'apporter des premiers éléments de réponse.

1) Le cadre des RIRN entretient certainement une relation d'affinité avec une échelle d'analyse - d'un point de vue aussi bien spatial que temporel - relativement *large*. Ainsi, si le cadre d'analyse a bien démontré des capacités d'analyse indéniables et à mon sens très convaincantes à des échelles spatiales et temporelles beaucoup plus réduites, de l'ordre de la décennie et du périmètre régional, voire local, il est cependant probable que son potentiel explicatif se révèle pleinement à l'occasion de l'analyse de phénomènes de plus longue durée (en comparaison des échelles temporelles généralement envisagées en science politique et en analyse des politiques publiques), ainsi qu'à des études comparatives entre régimes ou systèmes politiques connaissant une variance importante de leurs systèmes régulatifs (conception de l'institution de la propriété (publique/privée/commune), des relations entre droits privé et public, état de la structure de la distribution de la propriété entre les différents groupes sociaux au sein de la société, etc.), ainsi que de leur *policy design* (nombre de politiques publiques et densité de leurs régulations, présence ou non de politiques de protection, état de la coordination entre ces dernières et les politiques d'exploitation, etc.).

2) Dans un ordre d'idée proche, il est possible que les travaux menés jusqu'à présent ont pêché (méthodologiquement) dans le travail de reconstitution et surtout d'interprétation des régimes les plus anciens. Ainsi, il est probable que des analyses historiques plus poussées et mieux documentées montreraient, pour certaines ressources (je pense ici plus particulièrement à la forêt ou même à l'eau), l'existence de régimes plus intégrés à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle ou au début du XX<sup>ème</sup> qu'aujourd'hui<sup>463</sup>. En ce sens, il convient d'insister sur le fait que le cadre d'analyse des régimes institutionnels n'exclut aucunement l'hypothèse d'une « régression » des régimes au cours du temps, sous la forme, par exemple, du passage d'un régime complexe ou intégré à un régime simple, voire carrément à la disparition (momentanée) dudit régime.

3) Cependant, la linéarité des trajectoires des régimes des différentes ressources s'explique certainement également par la combinaison de deux facteurs distincts qui s'influencent mutuellement tout au long de cette période : (1) l'accroissement linéaire du nombre, comme de l'hétérogénéisation, des usages de la plupart des ressources naturelles, y compris le sol, et (2) la très grande stabilité des éléments se trouvant aux fondements du système régulatif, c'est-à-dire en premier lieu, le Code Civil et plus particulièrement encore son article 641, dans lequel se trouve définie la notion de propriété (privée). Ainsi, la forte hétérogénéisation des usages des ressources naturelles durant ce dernier siècle, combinée à une très grande stabilité – pour ne pas dire gel - de la définition formelle des droits de propriété, a débouché, à partir des années 1950, sur une réorientation des stratégies de l'action publique menée par l'Etat en direc-

---

<sup>462</sup> « Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime » (recherche n°1214-055890.98/1) financée par le FNRS, dirigée par P. Knoepfel, I. Kissling-Naef et F. Varone et réalisée entre septembre 1999 et août 2002.

<sup>463</sup> Il ne s'agit bien évidemment pas ici de suggérer que les auteurs des études sur ces deux ressources ont mal travaillé : ces remarques sont valables également pour mes propres travaux. On notera encore que les difficultés méthodologiques liées à l'analyse de périodes historiques plus éloignées concernent moins la description des composants du régime (*policy design* et système régulatif) relativement facilement documentables, que la reconstitution des usages effectifs de la ressource, ainsi que des rivalités qui en découlent, c'est-à-dire, en terme de régime institutionnel, la reconstitution de l'*étendue relative* du régime. La disponibilité de données sur ces aspects varie en effet beaucoup d'une ressource à une autre.

tion des instruments du droit public. C'est ainsi que l'on assiste, à partir de cette époque, à la mise en place d'une multitude de politiques publiques (sectorialisées) ayant pour objectif de réguler cette hétérogénéisation des usages. La mise en place de ces nouvelles politiques s'est traduite par un net accroissement des conflits, certains prenant parfois des dimensions importantes comme dans le cas de l'aménagement du territoire, autour de chaque nouvelle intervention (limitative) sur les droits d'usage ou de disposition. Ces conflits sont très souvent le résultat de l'incapacité dont ces politiques ont fait preuve à prendre en charge, aussi bien conceptuellement que pratiquement, les contradictions émergeant à cette époque entre les nouveaux instruments relevant du droit public et les anciens instruments relevant du droit privé<sup>464</sup>. Les blocages qui en ont résultés, suite à ce « refoulement », par les politiques publiques, de la question des droits de propriété, ont eu précisément pour conséquence de maintenir, voire de créer, parallèlement à l'accroissement de l'étendue du régime, un certain nombre d'incohérences entre le *policy design* et le système régulateur (incohérence externe).

C'est donc la combinaison de ces deux phénomènes du développement massif des politiques depuis les années 1950 et de la persistance d'incohérences suite à l'ignorance dont font preuve les politiques publiques à l'égard des enjeux relatifs aux droits de propriété qui ont mené à ce double phénomènes/constat, au total facilement explicable :

(1) de l'existence *empirique* d'un phénomène d'évolution linéaire de l'ensemble des régimes institutionnels durant le XX<sup>ème</sup> siècle, allant de situations d'absence de régime ou de régimes simples, en direction de régimes complexes, qui pour certains commencent à connaître quelques tentatives d'intégration,

et (2) de la très grande difficulté de ces mêmes régimes à évoluer clairement en direction de régimes intégrés, ceci dans la mesure où, comme nous l'avons vu pour le cas du sol, une telle évolution nécessiterait précisément de réduire cette incohérence externe, et ceci par l'intermédiaire de transformations assez importantes au sein du système régulateur nécessitant probablement de toucher à la conception même de la propriété privée.

### 11.2.3 Le rôle de la « judiciarisation de la politique » dans les changements de régime

Ainsi, l'un des enseignements majeurs de cette recherche concerne le rôle central joué par les questions du prélèvement plus-value foncière et de la régulation jurisprudentielle de la question de l'expropriation matérielle dans la mise en œuvre du régime de l'aménagement du territoire. On a vu dans le chapitre 6 (section 6.5) le lien historique existant entre ces deux dimensions du régime, le durcissement des conditions d'octroi des indemnités pour expropriation matérielle constituant la réponse des autorités fédérales et des promoteurs de l'aménagement du territoire à la destruction, par les opposants, de l'instrument capital que représentait le mécanisme du prélèvement de la plus-value lors du référendum contre la première LAT. C'est cette interprétation jurisprudentielle, casuistique, élaborée au coup par coup sur la base des cas qui sont remontés ici ou là jusque devant le Tribunal fédéral, sorte de « législation » empirique, qui a représenté durant les années difficiles de la mise en œuvre de l'aménagement, et représente aujourd'hui encore, la *clé de voûte* du régime de l'aménagement du territoire. Ainsi, l'énorme débat politique, qui s'est déroulé à tous les niveaux institutionnels durant toutes ces années sur les questions du droit foncier et de l'aménagement du territoire, trouve finalement un épilogue (provisoire) dans des décisions judiciaires réglant des querelles entre un ou plusieurs propriétaires fonciers et des autorités communales et cantonales.

---

<sup>464</sup> Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, malgré cette interdépendance croissante dans la pratique entre droits privé et public résultant des transformations des modes d'action publique, les facultés de droit continuent à distinguer clairement ces deux « disciplines » historiques.

Ce constat invite à envisager ici brièvement deux questions plus particulières concernant la situation observée ici : (1) comment expliquer cette situation, d'autant plus paradoxale si l'on songe au constat parallèle de la relative faiblesse de cette institution à qui on a toujours refusé jusqu'à présent d'attribuer la compétence d'une Cours constitutionnelle<sup>465</sup> ? Et (2) quelles sont les conséquences de cette judiciarisation pour le fonctionnement du régime ?

(1) Divers arguments contradictoires, renvoyant aux effets des institutions politiques suisses existent concernant l'explication du caractère interventionniste, ou non, du TF dans les processus de politiques publiques.

En faveur d'un activisme soutenu de la part du TF, on trouve des arguments relatifs à la distribution du pouvoir au sein des institutions :

« The political process in general and the distribution of power in particular have been used in order to explain how often and how actively courts intervene in the policy-making process. It has been argued that federalism, a weak central state, and fragmentation of power in the national government lead to a decentralised, non-hierarchical and reactive governmental system. A decentralised, non-hierarchical and reactive governmental system results in legal complexity and encourages the use of court to ensure governmental accountability. It could be argued that Switzerland has a comparably weak central government and a comparably strong federalist structure, which would rather encourage court activism and involvement" (Rothmayr 2001 :83-84).

A cette première série d'arguments répond une autre qui penche elle, au contraire, en faveur de l'explication d'un probable faible activisme du TF. Ces arguments sont les suivants (Rothmayr 2001 :83-88) : (1) la forte prégnance d'une culture politique caractérisée par le principe de la *concordance* favorisant la prise de décision dans les arènes politiques traditionnelles plutôt que devant une cours de justice, (2) la forte homogénéité politique entre la composition partisane du Conseil fédéral et celle du Tribunal fédéral et la faible politisation de l'élection des juges contribue à réduire l'incitation à un activisme du TF qui ne manquerait pas de conflictualiser les relations avec le CF, (3) l'absence de carrière institutionnalisée pour les juges a empêché le phénomène de reconversion dans la magistrature des avocats en fin de carrière, ce qui a pour conséquence (4) de favoriser un style de décision ne évitant le recours à la méthode de la controverse et de la confrontation.

Pour toutes ces raisons, l'influence probable du TF sur les processus de politiques publiques est considérée comme étant relativement limitée, les éventuels impacts étant plutôt d'ordre incrémental.

La confrontation de ces arguments avec les observations et les enseignements tirés de mes études de cas a tendance à accréditer la première interprétation plutôt que la seconde. Il semble en effet que le développement de la jurisprudence du TF en matière d'expropriation matérielle soit avant le résultat de la situation créée par la solution de compromis que représentent les *Bodenrechtsartikel* de 1969 et l'incapacité des autorités fédérales qui s'en est suivie, suite notamment à l'activisme réussi des opposants à la première version de la LAT, de trancher entre ces intérêts irréconciliables. Ainsi, la combinaison des effets du fédéralisme, du recours

---

<sup>465</sup> Selon Christine Rothmayr (2001), plusieurs éléments concourent à expliquer l'absence de l'attribution de la compétence du contrôle constitutionnel au TF :

- 1) Le contrôle monopolistique, entre 1848 et 1874, des radicaux sur les institutions fédérales a rendu impossible l'émergence de cette revendication.
- 2) La réémergence de cette problématique dans les années 1930 débouche sur un refus populaire.
- 3) La seconde réémergence au début des années 1950 tombe mal dans la mesure où la mise en place du système de concordance (intégration des socio-démocrates au CF) empêche cette revendication d'émerger.
- 4) Une grande partie des acteurs politiques sont convaincus que les mécanismes de la démocratie directe sont plus efficaces pour défendre les libertés individuelles que le mécanisme rétrospectif du contrôle constitutionnel.

des opposants à la démocratie directe, ainsi que la prégnance du principe de concordance a eu pour effet d'accoucher d'une loi (la LAT de 1979) inapplicable en tant que telle puisque tentant de concilier l'irréconciliable, à savoir d'un côté les intérêts des propriétaires fonciers sous la forme de la garantie du droit de disposition absolu sur l'intégralité de la plus-value foncière, et de l'autre, l'intérêt public sous la forme de la mise en oeuvre d'une politique de zonage généralisé séparant durablement les zones constructibles et non constructibles.

Ce sont précisément ce genres de situations et de décisions qui ont tendance à mener vers une judiciarisation de l'action publique, le Tribunal fédéral devenant l'arbitre chargé de trancher à la place des instances politiques entre ces intérêts jusqu'ici « réconciliés » dans le cadre d'arrangements institutionnels « de papier ».

Tout indique par ailleurs, que le contexte historique particulier des années 1970 ait contribué à favoriser ce processus de judiciarisation. Ainsi, Wolf Linder (1994 :125) rappelle combien les années 1970 correspondent à la fin d'une période très consensuelle qui durait depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, période caractérisée par une forte croissance où la redistribution des richesses, c'est-à-dire également des biens et des services était beaucoup plus facile. Les années 1970, notamment à partir de la crise pétrolière de 1973-1974, sont en revanche caractérisées par une diminution des richesses à redistribuer. Ce qui implique un accroissement des rivalités et une baisse du consensus au sein des processus de décision politiques. Les années 1970 sont également le moment de l'apparition des questions environnementales et des groupes de pressions qui s'occupent de ces questions.

Ce n'est donc pas un hasard si, cette période correspond également, parallèlement à la judiciarisation de l'action publique, à un moment de fort accroissement du recours aux droits populaires.

(2) Outre le fait qu'il s'agit là d'un mode de résolution du conflit qui s'élabore en dehors de l'arène politique, et donc du contrôle démocratique, par des experts juridiques que sont les Juges fédéraux, rien ne garantit que cette redéfinition du contenu du droit de propriété soit stabilisée à long terme. La jurisprudence est par définition un corpus juridique appelé à changer dans le temps en fonction du hasard (ou non !) des nouveaux cas d'expropriation matérielle susceptibles d'arriver (ou d'être produits<sup>466</sup>) par les circonstances du cours du monde empirique. Le caractère casuistique de cette « législation » constitue ainsi son principal défaut dans la mesure où elle ne peut réguler des conflits d'usages *qu'après* que ceux-ci aient émergé et soient remontés jusqu'à sa juridiction. La jurisprudence ne peut en aucun cas produire des décisions de régulation anticipant des problèmes futurs.

Le dernier problème soulevé par les juristes spécialisés dans les questions d'aménagement du territoire concerne le caractère tranché et carré de cette solution jurisprudentielle, cette dernière ne reconnaissant que deux possibilités, soit l'indemnisation pleine et entière, soit aucune indemnisation du tout. Cette solution du « tout ou rien » ne permet pas de proportionner les décisions concernant les indemnisation accordées aux propriétaires fonciers. On peut craindre que les (sentiments d')injustices ainsi créées ne pèsent une fois ou l'autre de manière significative sur l'évolution de la jurisprudence et la définition de l'expropriation matérielle qui n'a pas changé depuis 1965.

Face à cette situation, les juristes eux-mêmes (Moor 2002) appellent à la mise en place d'une solution plus durable passant par un retour à la législation « régulière », c'est-à-dire par une repolitisation et dans le même temps, une redémocratisation, des processus de décision en matière de définition de l'expropriation matérielle.

---

<sup>466</sup> La jurisprudence étant casuistique, rien n'empêche d'imaginer que les opposants « créent » des cas, dont la soumission au TF pourrait influencer sur l'évolution de celle-ci.

## 11.2.4 L'influence des caractéristiques institutionnels du système politique suisse sur les processus de changement de régime

### 11.2.4.1 Fédéralisme (d'exécution) et changements de régime institutionnel : une influence réciproque ?

Il s'agit ici d'apporter brièvement quelques premiers éléments de réflexions aux deux questions découlant de la mise en rapport entre les concepts de régime institutionnel et de fédéralisme (d'exécution), à savoir : (1) quels sont les impacts du fédéralisme sur la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire ? Et (2) quels sont les impacts en retour du changement de régime sur la conception et la pratique du fédéralisme d'exécution en suisse ?

(1) Sur la base des études de cas, il semble que le fédéralisme joue un rôle plutôt ambigu, à la fois d'« accélérateur » et de « frein » au sein de la dynamique de changement.

Du côté des effets *d'accélération*, on peut mentionner la capacité qui est conférée aux acteurs locaux et régionaux (cantonaux) à inventer, élaborer et mettre en place localement/régionalement des régimes d'aménagement du territoire dès lors que les problèmes d'organisation des usages du sol auxquels ils ont à faire face se font trop pressants ; et ceci sans avoir besoin d'attendre une quelconque décision législative ou financière de la part du niveau étatique supérieur. C'est ce qui explique le caractère, dans certains cas très précoce, de certaines mesures d'aménagement du territoire (cf. les premiers plans d'extension sur les rives du lac de Bière durant les années 1930, le plan de la Ville de Lausanne de 1942, la mise sous protection de la région du Dézaley (Lavaux) et du vignoble de la rive gauche du lac de Bière dès les années 1950, etc.). Un deuxième facteur d'accélération potentiel du fédéralisme consiste dans la capacité qu'il a de permettre la « remontée » des problèmes depuis le lieu de leur émergence jusqu'au niveau cantonal puis, le cas échéant, fédéral, ceci de manière à permettre leur traitement dans le cadre d'un programme politico-administratif. L'effet d'accélération résulte dans ce cas de l'incitation au travail de « détection » par les autorités locales, incitation résultant des compétences qui leur sont conférées en vertu du principe de subsidiarité. Les cas des cantons et des communes commençant, bien avant la Confédération, à élaborer une législation, puis de véritables politiques cantonales ou locales d'aménagement du territoire, en sont une manifestation.

Du côté des effets de *ralentissement* des processus de changement, on peut mentionner la nécessité, afin de concrétiser un changement de régime, d'élaborer des corpus législatifs à tous les niveaux institutionnels, l'adoption des lois d'exécution cantonales et locales des dispositions fédérales nécessitant souvent un très grand laps de temps pour leur élaboration. La forte capacité de résistance et de réappropriation des programmes fédéraux par les entités fédérées, moult fois observée dans le cadre des analyses empiriques sur la mise en oeuvre des politiques publiques (cf. les travaux déjà cités de Linder 1987 ; Terribilini 2001 ; Waelti 2001), constitue également un facteur de ralentissement de la concrétisation des changements de régimes institutionnels. Finalement, l'exploitation, par les fédéralistes, du principe de subsidiarité afin de tenter d'empêcher ou de limiter le transfert de certaines compétences des cantons vers la Confédération, contribue également à rendre les processus de changement plus longs car plus lents. Cette stratégie s'est manifestée de manière particulièrement éclatante dans le cadre des différents processus de décision fédéraux successifs durant lesquels les deux conceptions, centralisatrices et fédéralistes, de l'aménagement du territoire n'ont eu de cesse de s'affronter. La situation était même plus complexe dans la mesure où au sein même des tenants de l'une ou de l'autre conception, des différences importantes existaient sur la question du principe même de la pertinence d'une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire (chez les *fédéralistes* : opposition entre l'ASPAN et la Ligue vaudoise ; chez les *centralisateurs*, oppo-



sition entre le pôle politico-administratif (DAT, PRD, PSS) et scientifique (ORL) d'une part et les partisans d'une réforme du droit foncier (POP, MPF, extrême-gauche) de l'autre).

Il semble donc que les chances de succès d'un régime et la rapidité et la qualité de sa concrétisation sur le terrain dépendent de la convergence, ou au contraire des divergences, existant entre les conceptualisations du problème et des solutions à lui apporter (hypothèses causales, instruments) élaborées aux différents niveaux institutionnels. Plus les conceptualisations convergent entre les niveaux, plus les transformations de l'arrangement et sa concrétisation ont de chances d'être rapides ; au contraire, plus les conceptualisations divergent, plus les transformations de l'arrangement et sa concrétisation ont de chances d'être conflictuelles (cf. sur ce point Vatter 1999 ; Linder & Vatter 2001).

Le fédéralisme permet donc l'émergence de stratégies de la part des différents acteurs et coalitions concernant la définition des niveaux de régulation, le principe étant que l'on tente de faire assigner les modalités de régulation les plus favorables à ses intérêts au plus haut niveau institutionnel, et au contraire les moins favorables, au plus bas niveau<sup>467</sup>. Ainsi, s'explique l'apparent paradoxe qui voit les milieux fonciers (propriétaires, promoteurs, etc.) et fédéralistes défendre la centralisation de la garantie de la propriété foncière au travers de son inscription dans la Constitution fédérale, alors que ces mêmes milieux n'ont eu de cesse de s'opposer dans le même temps à toute centralisation de la politique d'aménagement du territoire. A l'opposé, les tenants d'une régulation plus forte et centralisée de la gestion du territoire n'ont eu de cesse d'exiger une centralisation, dans un premier temps, d'une politique foncière qu'ils appellent de leurs vœux puis, suite à l'échec de ce projet, une centralisation de la politique d'aménagement du territoire. Parallèlement ils fustigent évidemment le renforcement de la protection de la propriété privée au travers de l'inscription du principe de sa protection dans la Constitution fédérale. On le voit, les jeux sur la distribution des compétences régulatrices entre les différents niveaux institutionnels constituent ainsi des formes d'usages stratégiques du fédéralisme.

(2) Mais la question de l'influence du fédéralisme sur le processus de changement de régime peut également être retournée. En effet, la lecture de la première version de la LAT de 1973, ainsi que des travaux de l'Institut ORL, permet de prendre conscience à quel point il s'agissait là d'une tentative de redéfinir de manière profonde le fédéralisme suisse en tentant d'imposer une centralisation significative des compétences dans un domaine aussi sensible que l'organisation du territoire. C'est pourquoi il convient de se demander dans quelle mesure l'avènement du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en général, et l'exécution de l'AFU en particulier, a eu une influence sur le fonctionnement ou plutôt la pratique du fédéralisme (d'exécution) ? N'ayant personnellement pas réalisé d'étude comparative des processus de mise en oeuvre avant et après cet événement qu'a constitué l'AFU, je me contente ici de mentionner les résultats des recherches menées en ce sens par Raimund Germann.

Il est intéressant de constater que, selon ces travaux (Germann 1976, 1977, Germann, Roig, Urio, Wemegah 1979), l'épisode de l'AFU a bel et bien représenté un moment charnière de l'évolution du fédéralisme d'exécution en Suisse. Selon Germann, il apparaît que les débats autour de la planification nationale et de la nécessité de mettre en place une politique fédérale en matière d'aménagement du territoire, ainsi que les travaux d'élaboration de la première version de la LAT et, surtout, l'exécution de ce « coup de force » qu'a constitué l'Arrêté fédéral urgent instituant des mesures d'urgence en matière d'aménagement du territoire de mars 1972 ont constitué des événements puissants qui ont contribué à infléchir la conception et la pratique du fédéralisme d'exécution à partir du début des années 1970.

---

<sup>467</sup> Je remercie Frédéric Varone pour m'avoir suggéré cette interprétation.

Plus concrètement, Germann montre comment l'exécution de l'AFU a constitué un moment d'innovation en matière de pratiques du fédéralisme d'exécution. Les nouvelles pratiques identifiées à cette occasion – qui sont envisagées à l'époque comme autant de scénarios de développement possibles du fédéralisme d'exécution à l'avenir - sont les suivantes :

1. Délégation accrue des compétences aux gouvernements cantonaux de la part de la Confédération, et ceci au détriment des processus législatifs cantonaux.
2. Exécution directe des programmes fédéraux par des organismes *ad hoc* de la Confédération dans les cantons sous-dotés en ressources administratives. De telles expériences ont effectivement eu lieu dans quelques cantons (AI, UR, OW, VS) à l'occasion de l'exécution de l'AFU (Germann et alii 1979).
3. Renforcement du rôle des bureaux privés (d'urbanisme) dans les tâches d'exécution des politiques publiques. Dans le cadre de l'exécution de l'AFU, ce sont en effets très souvent des bureaux privés qui ont été mandatés par les cantons (par exemple Urbaplan dans le canton de Vaud) pour réaliser tout ou partie des plans des zones protégées à titre provisoire.
4. Mise en place par la Confédération d'un contrôle de la formation et de la qualification du personnel cantonal chargé de la mise en oeuvre des politiques fédérales, ceci de manière à favoriser une homogénéisation de la mise en oeuvre entre les cantons.

Plusieurs de ces *scénarii* se sont (partiellement) confirmés dans le courant des années 1980 et 1990 (Waelti 2001 :72-74). Le scénario 2 de l' « assistance fédérale » aux cantons ayant de faibles capacités financières et/ou administratives, s'est reproduits à plusieurs reprises dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire (aide à la réalisation de plans directeurs ou d'affectation), de protection de la nature et du paysage (protection des sites marécageux), ainsi que, plus récemment, dans les politiques sociales, de prise en charge des drogués, de lutte contre le chômage, etc. (Waelti 2001 :73). Il en va de même pour le scénario 3. Les mêmes politiques de protection des sites marécageux (Benninghoff 1997), d'aménagement du territoire (Nahrath 2002a, 2002b), ou encore la politique de la drogue (Kuebler 2000), confirment la tendance au renforcement du rôle des bureaux privés dans les tâches d'exécution des politiques publiques. A titre d'exemple, on peut mentionner la réalisation de la tâche de définition et d'inventaire des sites marécageux par un grand bureau de consulting écologique. De même, dans le cadre du fonctionnement « régulier » de l'aménagement du territoire, la réalisation des plans d'affectation des petites communes est confiée à des bureaux privés.

Avec une vingtaine d'année de recul, Sonja Wälti propose le bilan suivant de l'impact de cette période sur l'évolution du fédéralisme d'exécution :

« La mise en perspective des scénarios d'antan avec la réalité d'aujourd'hui montre que la mise en oeuvre fédérale est sujette à des transformations, quoique incrémentales et plutôt lentes. Il semble que l'introduction des enjeux de planification nationale dans les années 1960 et 1970 ait constitué une rupture, donnant naissance à un mode de mise en oeuvre particulier, caractérisé par une implication croissante de la Confédération au niveau de la formulation des politiques publiques, accompagnée d'une délégation considérable de l'exécution aux cantons (Germann 1976). Après quelques années de turbulences et d'ajustement au début des années 1970, un équilibre assez précaire s'est mis en place entre des prescriptions fédérales d'exécution finalisées et la mise en application relativement libre et autonome par les cantons, ou selon les cas par les communes (Linder 1987). » (Waelti 2001 :74)

#### 11.2.4.2 Le rôle des autres caractéristiques institutionnelles

Les questions du rôle de la démocratie directe et du système de gouvernement directorial ayant déjà passablement été abordées dans le cadre de la discussion des hypothèses au chapi-

tre précédent, il n'est pas nécessaire de développer ici de grands commentaires. Je me contenterai donc de quelques remarques complémentaires.

Les instruments de la *démocratie directe* ont bel et bien joué un rôle central lors de plusieurs moments cruciaux du processus de changement. A ces diverses occasions, ils ont une nouvelle fois fait la preuve de leur ambivalence, en ce qu'ils ont tantôt eu des effets accélérateurs et tantôt des effets de freins. Ainsi, si l'initiative contre la spéculation foncière a eu, *malgré son échec en votation populaire*, un effet catalyseur de la dynamique de changement, il n'en va pas de même du référendum contre la LAT de 1973 (succès en 1976) qui contribue à stopper, respectivement réorienter, le processus de changement. On trouve également une confirmation du constat, statistique, qu'il est plus facile de gagner un référendum que de faire passer une initiative. On trouve également confirmation du rôle d'intégration des minorités joué par la démocratie directe : bien qu'ayant échoué en votation populaire, une partie de la problématique soulevée par les initiants est reprise dans le contre-projet du Conseil fédéral qui donnera naissance au projet d'articles constitutionnels sur le droit foncier (*Bodenrechtsartikel*). On a là un exemple de succès de la mise sur l'agenda politique fédéral malgré un échec en votation populaire.

En ce qui concerne le système de *gouvernement directorial*, je me contenterai de rappeler que les changements des composants du régime, et ceci à tous les niveaux institutionnels, se sont faits dans le cadre d'une remarquable stabilité politique, c'est-à-dire la plupart du temps sans bouleversement des rapports de forces au sein des instances de décision (gouvernements et parlements). Ce constat, ajouté à celui d'une absence de programme gouvernemental, ainsi qu'au rôle central joué par le principe de collégialité, expliquent le caractère le plus souvent négocié des décisions adoptées. Cependant, les entretiens menés dans le cadre des études de cas ont souvent suggéré que le rôle et l'identité des membres des gouvernements n'étaient pas négligeables et que leur remplacement, notamment à la tête du Département responsable des questions d'aménagement du territoire pouvait s'apparenter à une forme d'alternance politique.

## CONCLUSIONS

### C.1 RETOUR SUR LA DEMARCHE ET RAPPEL DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'objectif de cette recherche consistait en premier lieu à répondre aux 3 questions suivantes :

1. *Pourquoi* (déclencheurs) et *comment* (dynamique) les RIRN se transforment-ils dans le temps ?
2. Quels sont les *effets* de ces changements sur les usages et l'état de la ressource naturelle régulée ?
3. Quels *enseignements* peut-on tirer de la connaissance de ces processus en vue de la constitution de régimes institutionnels garantissant une *gestion durable des ressources naturelles* ?

Après avoir reconstitué la trajectoire historique complète du régime du sol sur une période d'un siècle (XX<sup>ème</sup> siècle), j'ai identifié la période de la mise en place du régime de l'aménagement du territoire, entre 1969 et 1980, comme étant le dernier grand changement de régime en date pour cette ressource.

L'analyse de ce processus de changement s'est déroulée en trois temps. Dans un premier temps, il s'est agi de décrire les différents processus de décision concernant les changements des composants fédéraux du régime. Dans un second temps, il s'est agi de voir dans quelle mesure ce changement significatif au niveau fédéral avait eu une résonance sur le terrain, soit dans les cantons et les communes. Pour ce faire, j'ai reconstitué les dynamiques de changements dans trois périmètres distincts (lac de Bièvre, Hueb, agglomération lausannoise) et tenté de mesurer les effets empiriques que ces changements avaient eus sur les usages sociaux et sur l'état de la ressource. Dans un dernier temps, j'ai recouru au corpus des hypothèses importées pour relire les résultats de mes enquêtes empiriques, ceci afin de les réinterpréter dans la perspective d'en tirer des enseignements théoriques en matière d'explication des changements de régime.

L'originalité de ce travail résulte du fait qu'il constitue l'une des premières tentatives de mise en œuvre empirique et systématique du cadre d'analyse des régimes institutionnels<sup>468</sup>. Il a à mon sens parfaitement démontré la pertinence et l'intérêt qu'est susceptible de représenter cette conceptualisation. En effet, le cadre des RIRN a fait ici la preuve de sa capacité à être opérationnalisée dans le cadre de recherches empiriques<sup>469</sup>.

L'application du concept de régime à l'analyse de la genèse de la politique de l'aménagement du territoire a permis de produire une analyse originale à plusieurs titres :

- Il s'agit à mon avis de la première analyse mettant systématiquement en lien la genèse de cette politique avec l'évolution des principales autres politiques ayant des incidences sur la régulation du sol. On a vu toute l'importance que peut revêtir pour la compréhension des enjeux liés à la mise en place de cette politique, la reconstitution du contexte plus large au sein duquel elle prend forme. Ce que permet ainsi de voir le concept de régime, c'est que l'on ne peut pas comprendre l'émergence de l'aménagement du territoire sans reconstituer, même sommairement, l'état dans lequel se trouvent la politique infrastruc-

---

<sup>468</sup> Cf. pour une synthèse des quelques autres exemples : Knoepfel, Kissling-Naef, Varone (2002).

<sup>469</sup> Il convient à cet égard de signaler que, contrairement à de nombreuses théories, parfois très sophistiquées comme la théorie des coûts de transaction ou, dans une moindre mesure, l'ACF et les RPP, l'analyse en terme de régime institutionnel se prête parfaitement à des investigations historiques portant sur des périodes dont l'analyse est généralement la chasse gardée des historiens. Ce faisant, il représente un intéressant cadre d'analyse dans la perspective d'une histoire de l'action publique.

relle (construction du réseau autoroutier), la politique agricole, la politique du logement, la politique des transports, etc., c'est-à-dire toute une série de politiques régulant un ou plusieurs B&S dérivés de la ressource. En particulier, l'échec de la politique du logement à garantir la construction d'un stock d'habitations suffisant à des prix abordables, celui de la politique agricole, incapable de protéger les terres agricoles de la spéculation et du mitage par la multiplication des constructions dispersées, ou encore celui de la politique de la protection de la nature et du paysage dans sa tentative d'empêcher le bétonnage de sites méritant protection ; tous ces échecs mettent en lumière les effets négatifs de l'absence d'une politique de coordination des usages du sol. Ce n'est qu'à condition de raisonner dans la logique ressourcielle (i.e. découper l'espace pertinent de l'investigation en fonction non pas des logiques sectorielles, mais en fonction de la ressource) que l'on peut reconstituer la trame complexe des influences des diverses politiques voisines sur la genèse de la politique d'aménagement. Qui sait par exemple encore aujourd'hui que l'instrument du zonage trouve son origine dans la politique agricole ?

- Il s'agit également de la première analyse montrant de manière aussi claire les liens existant entre l'évolution du droit foncier et les circonstances de la mise en place de la politique de l'aménagement du territoire. Alors qu'aujourd'hui la plupart des analystes et des spécialistes de l'aménagement du territoire ont soit oublié cette origine, soit l'ignorent complètement, l'analyse en terme de régime permet de rappeler dans quelle mesure la mise en place de la politique de l'aménagement du territoire est une réponse politique des partis bourgeois et des milieux économiques aux tentatives des socialistes, des syndicats et des milieux associatifs (locataires, familles, salariés, etc.) ou religieux (Églises évangéliques) de réformer le droit foncier et de mettre en place une véritable politique foncière fédérale.
- Il s'agit finalement de la première analyse, portant sur cette période charnière des années 1970, qui tente de mettre systématiquement en relation les événements se déroulant au niveau fédéral avec les dynamiques régionales et locales de la mise en place de la politique d'aménagement du territoire. En effet, à l'exception de l'ouvrage de Raimund Germann et alii (Germann, Roig, Urio, Wemegah 1979), mais qui ne concerne cependant que l'exécution de l'AFU, il n'y a, à ma connaissance, aucun ouvrage qui analyse de manière systématique, sur une période d'une trentaine d'années, les différentes dynamiques, fédérales, cantonales et locales, de mise en place du dispositif de l'aménagement du territoire, ainsi que leurs effets sur des périmètres régionaux spécifiques.

Pour rappel, cette recherche a permis de montrer que :

- La question de la propriété foncière a été crucial – et l'est probablement toujours – tout au long de la trajectoire des régimes institutionnels de régulation des usages du sol. Elle a également joué un rôle capital lors de la mise en place du régime actuel de l'aménagement du territoire : elle en est l'une des causes (émergence du débat sur le droit foncier), mais est également resté le principal obstacle à son bon fonctionnement (règlement de l'incohérence externe par la solution jurisprudentielle).
- La sortie de l'impasse dans laquelle se trouvait l'arrangement institutionnel suite au compromis des *Bodenrechtsartikel* de 1969 a passé par une judiciarisation du régime sous la forme du transfert au Tribunal fédéral de la tâche de régler par la jurisprudence la délicate question de l'expropriation matérielle et des indemnisations susceptibles d'en résulter.
- Le recours à la législation d'urgence (AFU) a constitué l'une des conditions majeures du succès du changement de régime, ceci notamment en raison du fait qu'il a permis de réduire les coûts de transaction incombant aux initiants du changement.

- Ce changement de régime a eu des effets tout de même largement positifs sur le terrain en induisant une rationalisation des usages du sol suite à l'instauration d'une séparation claire entre zones constructibles et non constructibles, ainsi que suite à une concentration relative des constructions au sein de la ZAB. Il a également contraint les communes à une première réduction de la taille de leurs ZAB surdimensionnées, même si ce travail n'a pas été mené jusqu'à son terme en raison des difficultés rencontrées par les acteurs de la mise en oeuvre de la LAT sur le terrain.

Ainsi, tout indique que la situation dans laquelle se trouve le régime aujourd'hui reste insatisfaisante en raison de la persistance d'un certain nombre d'incohérences fondamentales qui contribuent ainsi à sa complexité et à son manque d'efficacité.

C'est ainsi que les évaluations récentes de la situation concernant l'évolution des usages du sol (Conseil fédéral 1996) semblent indiquer la fin de cette première période d'effets positifs de la mise en oeuvre du nouveau régime. C'est ainsi que, après les effets, parfois même spectaculaires, du grand « Yalta » de l'aménagement du territoire (séparation entre zones constructibles et zones agricole) et le « dégonflement » (partiel) de la « bulle spéculative foncière », il semble que le moment de vérité soit venu où l'on est en train de découvrir que les instruments actuels (c'est-à-dire, avant tout le zonage) ont beaucoup de peine à contenir l'émergence d'une nouvelle vague d'étalement des ZAB, respectivement d'équipement des sections non déclassée jusqu'ici, et ceci au détriment du recyclage des zones déjà construites, c'est-à-dire en dépit du principe du « développement vers l'intérieur ».

Par ailleurs, on est en droit de se demander si la résolution des contradictions actuelles entre politiques publiques et droit foncier par le moyen de la jurisprudence ne constitue pas une solution des plus fragiles, susceptible d'être modifiée relativement rapidement en cas d'accroissement de la pression de la part des milieux fonciers ; et ceci en dehors de tout contrôle politique et démocratique.

## **C.2 LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UN REGIME INSTITUTIONNEL**

### **« INTEGRE » DU SOL SUSCEPTIBLE DE GARANTIR UN USAGE DURABLE DE LA RESSOURCE : QUELQUES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR**

Il existe évidemment un lien entre la profondeur historique des phénomènes analysés et l'horizon temporel et politique des recommandations que l'on peut en dériver. L'un des avantages du concept de régime institutionnel consiste dans sa capacité à saisir les problèmes aussi bien dans le « temps court » des politiques publiques, que dans le « temps long » du droit foncier, ainsi qu'à en combiner leur analyse. Deux types de propositions peuvent ainsi être dérivées des enseignements mentionnés ci-dessus :

(1) Des propositions *conjoncturelles*, orientées vers l'amélioration à court terme de problèmes concrets (essentiellement amélioration de la cohérence interne du policy design).

(2) Des propositions *structurelles*, orientées vers la redéfinition de la conception du droit foncier (amélioration de la cohérence externe entre le PD et le SR).

(1) L'amélioration de la cohérence entre les politiques d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection de la nature implique de prendre des mesures concernant aussi bien leur programmation, que leur mise en oeuvre. Ces mesures auront d'autant plus de chances d'avoir un impact qu'elles concernent des éléments du PD ayant une incidence sur les droits de propriété (régulation *directe*, soit modalité n°2 de la *figure 3*).

Les propositions qui suivent sont présentées dans l'ordre décroissant de leur faisabilité politique :

- Mise en place d'un système de péréquation financière fondé sur la taxation de la construction sur les surfaces vierges de la ZAB et sur le subventionnement des stratégies de recyclage des surfaces construites sous la forme d'opérations de densification, de rééquipement et de rénovation des zones déjà construites (comme par exemple dans le cas du recyclage des friches industrielles).
- Introduction de l'outil « classique » (abandonné suite au refus de la première version de la LAT en 1976) du *prélèvement de la plus-value*, permettant notamment l'indemnisation en cas de déclassement de parcelles hors de la zone à bâtir, l'entretien des terres agricoles et des surfaces de compensation, l'achat et la mise sous protection de terres biodiversées, etc.
- Modification de la LAT attribuant à l'Etat fédéral la compétence de définir la quantité (annuelle) de zones à bâtir constructibles - selon le modèle des terres d'assolement (cf. sur ce point Wenger 2002)-, voire la quantité de permis de construire délivrables. Et ceci à travers un plan sectoriel attribuant les différents quotas aux cantons en fonction de leurs besoins (Häberli et alii 1991 :139). On pourrait imaginer étendre cette logique en introduisant, toujours au niveau fédéral, des quotas de surfaces imperméabilisables (PGEE) ou de terres constructibles pour les infrastructures publiques, etc.
- La mise en place d'une « *Banque nationale des ressources naturelles* », garante de la politique de gestion des différents quotas d'unités de ressources par catégories de B&S, pourrait constituer pour la Confédération un moyen d'effectuer l'ensemble des tâches de régulation qui lui incomberaient.

On notera que l'ensemble des idées proposées ici impliquent un renforcement des compétences fédérales au détriment des cantons.

(2) Comme le montre cependant très bien la périodisation des différentes étapes de la trajectoire des RI du sol (*tableau 2*), les deux changements majeurs de régimes durant le 20<sup>ème</sup> siècle (1912 et 1969) ont, à chaque fois, impliqué des transformations importantes au sein du système régulateur. Cela semble indiquer que tout changement significatif en direction d'un régime intégré ne pourra, selon toute probabilité, faire l'économie de la *réouverture d'un débat sur le droit foncier*. Qu'un tel débat soit, pour l'instant, politiquement fort improbable ne préjuge cependant en rien de la pertinence logique des propositions qui suivent. Deux thèses concernant la nécessité de redéfinir la conception actuelle de la propriété peuvent être avancées :

- Nécessité de *démembrer la définition holistique de la propriété (privée) libérale* héritée de la Révolution française, et développer une nouvelle « politique de la propriété » fondée sur une différenciation de la définition du droit de propriété en fonction des caractéristiques des objets de la propriété ; et ceci selon l'idée : (1) que le sol n'est pas une « chose » comme les autres et qu'il convient de dissocier les principes du droit foncier de la définition canonique de la propriété privée selon l'art. 641 du CC<sup>470</sup> et (2) qu'il n'est pas possible de régler les relations de propriété en recourant au même concept de propriété suivant que l'on traite d'un kilo de pain, d'un chien<sup>471</sup> ou d'une parcelle de sol en ZAB.
- Nécessité de *décomplexifier le policy design*, respectivement de transférer une partie du travail de régulation, effectué actuellement à travers les différentes politiques publiques,

<sup>470</sup> Cette idée a déjà été proposée à la fin des années 1960 (par un député radical !) lors de la rédaction des articles constitutionnels sur le droit foncier, la proposition consistant à exclure la propriété foncière de la garantie constitutionnelle de la propriété privée telle qu'elle est définie dans l'article 22 ter.

<sup>471</sup> L'exemple des animaux domestiques nous montre précisément qu'un tel changement de définition de la relation de propriété est, aussi bien juridiquement que politiquement, tout à fait possible.

sur le système régulateur, par l'intermédiaire par exemple de la création de nouveaux types de droits de propriété et/ou d'usages liés spécifiquement à un nombre restreint d'usages particuliers et/ou localisés. En faisant ainsi dépendre la définition des droits d'usage, non plus de la limitation de la propriété privée par le droit public, mais au contraire de l'inscription de ces limitations *au cœur même* du système régulateur, on contribuerait d'une part, à stabiliser et à clarifier ces droits, ce qui permettrait éventuellement de faciliter leur échange (désopacification du marché foncier), et d'autre part, à simplifier le policy design en supprimant (ou en regroupant) les politiques publiques à mesure que les droits d'usage qu'elles ont pour tâche de contribuer à définir le seraient déjà au sein du système régulateur.

Pour ce faire, plusieurs possibilités de redéfinition de la propriété pourraient être envisagées :

- (1) L'introduction d'une *forme spécifique de propriété publique* : inscription dans le CC d'une nouvelle catégorie de propriété - spécifiquement publique - sur le modèle du « domaine public » français ou italien. Un tel système aurait l'avantage de renforcer la position de l'Etat en lui permettant d'utiliser « sa » propriété pour réaliser une mise en œuvre plus homogène et coordonnée des différentes politiques à incidence spatiale. Cependant, aucun mécanisme ne garantit contre la possibilité d'un mauvais usage et d'une dépréciation par l'Etat des ressources soumises à un tel régime de propriété.
- (2) Développer une conception « patrimoniale » du sol (Ost 1995) sur le modèle de l'eau (cf. par exemple la nouvelle loi sur l'eau en France) ou du paysage (cf. « Patrimoine mondiale » de l'UNESCO).
- (3) La réintroduction d'un régime de la « *plura dominium* », respectivement d'un système de servitudes généralisées (Leimbacher & Perler 2000) : création et gestion (voire redéfinition ponctuelle), par l'Etat, de droits d'usages privés, spécifiques et limités, se juxtaposant ou se superposant sur une même parcelle ou une même zone, sous la forme, par exemple, de droits de superficie ou de concessions, ces droits étant très strictement liés à leur localisation (exemples : droit d'exploitation agricole, droit de bâtir, droit de passage, droit d'extraction de gravier, etc.). Leur attribution ne dépendant pas de la détention du titre de propriété formelle, il en découle (1) que la régulation des droits d'usages n'est plus soumise de manière univoque à la détention de la propriété (privée) formelle, et (2), que la mise en place d'un tel système ne préjuge pas du détenteur formel de la propriété (propriété privée, étatique ou commune). Ce régime de propriété aurait l'avantage de dissocier radicalement le droit de construire, de la détention du titre de propriété formelle et donc de casser les logiques spéculatives ou de thésaurisation. Il permettrait ainsi une régulation à la fois plus fine, plus souple et plus coordonnée, des différents usages du sol. Toutefois, des risques existent que se développent des incohérences au sein du système régulateur en raison de la multiplicité et de la complexité des différentes catégories de droits y coexistant.
- (4) La réintroduction d'un régime de « *common property* » : un tel régime de propriété, qui permettrait l'émergence de formes localisées de gestion collectives de certains terrains (sur le modèle historique des alpages ou des *Allmende*), permettrait de réintroduire l'aspect de la responsabilité des propriétaires à l'égard de la gestion du sol. Il permettrait ainsi une implication des principaux appropriateurs dans la gestion ou l'aménagement de terrains, aussi bien centraux et de grande valeur d'usages sur le marché foncier, que des terrains périphériques et délaissés. On peut imaginer une combinaison de ce régime de propriété avec le système de la « *plura dominium* », la création et la gestion des droits d'usages spécifiques étant assurée par le groupe de copropriétaires. Les problèmes spécifiques des régimes de *common property* découlent souvent de la mobilité des copropriétaires.



res, ainsi que de leur manque de dépendance à l'égard de la ressource, deux problèmes qui risquent de miner la cohérence et, partant, la cohésion du groupe.

- (5) La voie de la *nationalisation du sol* : le sol appartient à l'Etat (cantonal ou fédéral) qui attribue ou vend des *droits de superficie* ou des *concessions temporaires* à des utilisateurs qui y implantent pour une durée plus ou moins longue leurs activités. On peut là aussi imaginer une combinaison avec le système de la « *plura dominium* ». La voie de la nationalisation comprend les mêmes risques que la solution du domaine public.

En conclusion, il s'agit de rappeler que ce ne sont là que des ébauches de pistes de réflexions. Elles nécessitent encore un gros travail de réflexion et d'élaboration d'ici à ce qu'elles puissent être sérieusement discutées dans le cadre d'un éventuel débat démocratique sur la révision du droit foncier.

Par ailleurs, outre la question de l'acceptabilité politique de l'une ou l'autre des propositions ébauchées ici, il convient encore de mentionner deux obstacles importants sur la voie de toute révision du droit foncier :

- Le sol occupant physiquement une position centrale par rapport à la plupart des autres ressources et le droit foncier influant sur la plupart des autres régimes de ressources (forêt, paysage, eau), toute modification de ce dernier devra impérativement tenir compte des implications qu'une telle opération peut avoir sur la régulation de ces autres ressources.
- Il est certain que des changements d'une telle profondeur (abandon de la soumission du sol à la conception libérale de la propriété privée), affectant une institution sociale et politique aussi centrale que la propriété foncière, ne peuvent advenir à l'échelle nationale indépendamment d'un processus international. Autant dire que ce n'est pas demain la veille. Par contre, il n'est de loin pas exclu que des expériences locales se développent dès aujourd'hui dans le cadre de périmètres spécifiques.

## BIBLIOGRAPHIE

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

MacNEILL John, 1989, « Strategies for sustainable economic development », Scientific American, n°261.

AERNI Klaus, 1980, « Der Wandel im Landschaftsbild der Region Biel-Seeland seit 1850 », in AERNI Klaus (Hrsg.), 1980, *Die Region Biel-Seeland. Grundlagen und Probleme der heutigen Kulturlandschaft*, Jahrbuch der Geographischen Gesellschaft von Bern, Band53/1977-79, Liebefeld, Bern, Lang Druck, pp.305-356.

ALLEGRE Claude, 1990, *Economiser la planète*, Paris, Fayard.

AMMANN Lillemore, 2000, *Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Luft (1870 - 2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°7, octobre 2000.

AMREIN Rudolf, 1987, « Die Siedlung unter dem Einfluss des Fremdenverkehrs », in MEYER Peter (Hrsg.), 1987, *Illustrierte Berner Enzyklopädie, Band 3 Siedlung und Architektur im Kanton Bern*, Wabern, Bächler Verlag, pp. 190-197.

ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE, 2001, Berne/Zürich, OFS/NZZ Verlag.

ARBEITSGRUPPE SEEUFER, 1975, *Seeufer : Schutz, Planung, Gestaltung / Rives des lacs : protection, aménagement*, Berne, DFJP, Délégué à l'aménagement du territoire, EDMZ.

ASPAN (ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL), 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.

ATLAS DE LA SUISSE, 2000, Zürich & Berne, Institut de cartographie EPFZ, Office fédéral de la statistique, Office fédéral de la topographie.

BADEN John A., NOONAN Douglas S. (eds.), *Managing the Commons*, Bloomington, Indiana University Press.

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

BAER Oskar, 1971, *Geographie der Schweiz*, Zürich, Lehrmittverlag des Kantons Zürich.

BARRAUD Philippe, 1993, « L'Hermitage ou l'heureux destin d'une belle demeure », in *La Fondation de l'Hermitage. Donation famille Bunion*, Fondation de l'Hermitage, Lausanne, pp.4-9.

BAYART Jean-François, 1985, "L'énonciation du politique", *Revue française de science politique*, n°3, (35), pp.343-373.

BAYART Jean-François, 1989, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

BENNINGHOFF Martin, 1997, « Modes de légitimation de l'Etat et subsidiarité. La politique fédérale de protection des sites marécageux », *Revue suisse de science politique*, n°3, (3), pp.37-70

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

BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, 1998, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? », *Politix*, n°41, pp.195-223.

BERZ Bruno, 1994, *Strukturdaten 1970 - 1990 Region Biel-Seeland*, Regionalplanungsverband Biel-Seeland, Bern, Büro Berz Hafner + Partner AG.

BISANG Kurt, 2000, *Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°4, octobre 2000.

BISANG Kurt, 2001, „Historische Entwicklung der institutionellen Regime des Waldes zwischen 1870 und 2000“, in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (éds.), *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.141-182.

BISANG Kurt, NAHRATH Stéphane, THORENS Adèle, 2001, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870–2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°8, février 2001.

BISANG Kurt, SCHENKEL Walter, 2002a, *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Fallbeispiel Wildberg (ZH)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°11.

BISANG Kurt, SCHENKEL Walter, 2002b, *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Fallbeispiel Pfynwald (VS)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°13.

BISANG Kurt, SCHENKEL Walter, 2002c, *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Fallbeispiel Gurten (BE)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°12.

BISANG Kurt, SCHENKEL Walter, 2003, « Effekte des Regimechanges für die Ressource Wald », KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), 2002, *Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Lehren für die Nachhaltigkeit*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn (à paraître).

BLOCH Marc, 1974 (1947), *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Paris, Armand Colin.

BOGGIO Maurice, 1972, *Aménagement du territoire et vie politique*, Université de Lausanne, Ecole des sciences sociales et politiques, Mémoires et documents n°2.

- BOGGIO Maurice, 1973, « Production de l'espace et aménagement du territoire: le contexte vaudois », *Habitation*, n°7, juillet 1973, pp.23-39.
- BOURDIEU Pierre, 1980, « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°32-33, avril-juin, 1980, pp.3-14.
- BOURDIEU Pierre, 1990, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Cahiers d'histoire des littératures romanes*, , pp.1-10.
- BOURDIEU Pierre, CHAMBOREDON Jean-Claude, PASSERON Jean-Claude, 1983 (1968), *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton.
- BOURQUIN Marcus, 1983, « 50 Jahre Verein Bielerseeschutz », in *Bielerseebuch 1983. Notre lac de Biene*, Verein Bielerseeschutz, pp.5-47.
- BRASHER Anne M., SABATIER Paul A., 1993, "From vague consensus to clearly differentiated coalitions: Environmental policy at lake Tahoe, 1964-1985", in JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Wetview Press, pp.177-208.
- BRAUN Dietmar, 1998, "Der Einfluss von Ideen und Ueberzeugungssystemen auf die politische Problemlösung", *Politische Vierteljahresschrift*, n°4, (39), pp.797-818.
- BRAUN Dietmar, 1999, *Theorien rationaler Wahl in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung*, Opladen, Leske & Budrich.
- BRAUN Dietmar, BUSCH Andreas (eds.), 1999, *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham UK, Northampton MA USA, Edward Elgar.
- BRIDEL, Laurent, 1996, *Manuel d'aménagement du territoire pour la Suisse romande, volume 1*, Genève, Georg.
- BROMLEY Daniel W., 1991, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxfors, UK, Cambridge, USA, Blackwell.
- BROMLEY Daniel W. (ed.), 1992a, *Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy*, San Francisco, ICS Press.
- BROMLEY Daniel W., 1992b, "The commons, common property, and environmental policy", *Environmental and Resource Economics*, n°2, 1992, pp.1-17.
- BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE, 1953, *Statistique de la superficie de la Suisse 1952*, Berne, 246<sup>ème</sup> fascicule.
- BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE, 1972, *Statistique de la superficie de la Suisse 1972*, Berne, 488<sup>ème</sup> fascicule.
- CARSON Rachel, 1962, *Silent Spring*, New York, Fawcett Crest.
- CEREGHETTI Claudio, 1989, *L'accès aux rives. Les cas bernois, tessinois et vaudois en partant de 7 communes*, Lausanne, IDHEAP, mémoire de diplôme.

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

CHAMBOREDON Jean-Claude, 1985, "Nouvelles formes de l'opposition ville-campagne" in DUBY Georges (éd.), *Histoire de la France urbaine*, tome 5, "La Ville aujourd'hui", Paris, Seuil, 1980-1985, pp.557-573.

COASE Ronald, 1960, « The problem of social costs », *Journal of Law and Economics*, n°3, pp.1-44.

COMMISSION DU CONSEIL COMMUNAL DE LUTRY, 1971a, *Rapport concernant le préavis n°443/71*, ronéo, non daté.

COMMISSION DU CONSEIL COMMUNAL DE LUTRY, 1971b, *Rapport concernant le préavis n°443/71 - Rapport de minorité*, ronéo, non daté.

COMMISSION FEDERALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, 1963, *Rapport sur le marché locatif et la politique en matière de logement*, Feuille officielle suisse du commerce, Berne, Département fédéral de l'économie publique.

COMMISSION INTERCOMMUNALE D'URBANISME DE LA REGION LAUSANNOISE (CIURL), 1973, *Plan directeur de la région lausannoise. Rapport final*, Lausanne, septembre 1973.

COMMUNE DE LUTRY, 1968, *Préavis municipal n°389/68 du 12 décembre 1968 concernant le nouveau plan des zones et le nouveau règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire*, ronéo.

COMMUNE DE LUTRY, 1970, *Règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire*, Lutry, décembre 1970.

COMMUNE DE LUTRY, 1986, *Règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire*, Lutry, mars 1986.

COMMUNE DE MORRENS, 1969, *Règlement du plan de zone du 6 mai 1969*, Morrens, mai 1969.

COMMUNE DE MORRENS, 1972, *Rapport sur l'étude d'aménagement communal*, Lausanne, Bureau d'architecte Jean-Daniel Urech.

CONNE Pierre, 1967, *La population de Lutry à fin 1966*, Commune de Lutry, Direction des Travaux.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, 1976, « Exposé des motifs concernant le projet de loi sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 7 septembre 1976, pp.794-820.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, 1977, « Projet de loi sur la protection de la région de Lavaux. Exposé des motifs », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 6 décembre 1977, pp. 1116-1121.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, 1981, « Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour l'étude d'un nouveau palais de justice pour le Tribunal cantonal à Lausanne », *Bulletin du Grand conseil*, février 1981.

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* 26 (II) 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, 1961, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la Constitution d'un article 24<sup>sexies</sup> sur la protection de la nature et du paysage, *Feuille Fédérale*, 1961.

CONSEIL FEDERAL, 1962, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété d'étages) (du 7 décembre 1962), *Feuille Fédérale* 51 (II) 1962.

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, 1966, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière, (du 31 mai 1966), *Feuille Fédérale*, 1966, 898.

CONSEIL FEDERAL, 1967, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> dans la constitution (Dispositions constitutionnelles sur le droit foncier) (du 15 août 1967), *Feuille Fédérale* n°35, 1967, pp.137-152.

CONSEIL FEDERAL, 1972, « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement (du territoire du 26 janvier 1972) », in *Feuille Fédérale*, n°7, 1972, pp.493-515.

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'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987)*, Berne.

CONSEIL FEDERAL, 1996, *Rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996*, Berne, Office fédéral de l'aménagement du territoire.

CONSEIL-EXECUTIF DU CANTON DE BERNE, 1989, *Rapport sur l'aménagement du territoire*, Berne

CORBIN Alain 1988, *Le territoire du vide : l'Occident et le désir du rivage : (1750-1840)*, Paris, Aubier.

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

DA CUNHA Antonio, 1999, *Systèmes d'indicateurs et aménagement du territoire, Rapport de synthèse*, Institut de géographie, Université de Neuchâtel.

DEVLIN Rose Anne, GRAFTON Quentin R., 1998, *Economic Rights and Environmental Wrongs. Property Rights for the Common Goods*, Cheltenham, Edward Elgar.

DFJP/OFAT, 1981, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne, EDMZ.

DICTIONNAIRES LE ROBERT, 1993, *Le Nouveau Petit Robert*. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris, Dictionnaires Le Robert.

DIRECTION DES TRAVAUX DE LA VILLE DE LAUSANNE, 1980, *Plans d'extension - zones agricoles et intermédiaires*, Lausanne, Direction des travaux, Direction des finances et Administration générale.

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS, 1974, *Circulaire de la Direction des travaux publics aux Préfets et aux communes du canton de Berne du 11 octobre 1974 « Directives concernant le traitement des projets de constructions dans les zones protégées à titre provisoire, conformément à l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire »*, Berne, Direction des Travaux Publics.

DORST Jean, 1965, *La nature dé-naturée. Pour une écologie politique*, Paris, Seuil/Delachaux et Niestlé.

DROUIN Jean-Marc, *Réinventer la nature. L'écologie et son histoire*, Paris, Desclée de Brouwer, 1991

DUMMER Pierre-Alain, 1973, *Vie politique vaudoise et aménagement du territoire. « Sauver Lavaux »*, Lausanne, Institut de science politique, Université de Lausanne, Mémoire et documents 4.

DURKHEIM Emile, 1986, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF.

DURKHEIM Emile, 1996 (1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF.

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

ELIAS Norbert, 1975 (1<sup>ère</sup> édition 1939), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.

ELIAS Norbert, 1991a (1<sup>ère</sup> édition 1970), *Qu'est-ce que la sociologie?*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

ELIAS Norbert, 1991b, "Trop tard ou trop tôt. Notes sur la classification de la théorie du processus et de la configuration", in *Norbert Elias par lui-même*, Paris, Fayard, pp.161-183.

ENCYCLOPÉDIE ILLUSTRÉE DU PAYS DE VAUD, 1984a, *Une terre, ses origines, ses régions*, Lausanne, Tome 2, Feuille d'avis de Lausanne.

ENCYCLOPÉDIE ILLUSTRÉE DU PAYS DE VAUD, 1984b, *La vie quotidienne II*, Lausanne, Tome 11, Feuille d'avis de Lausanne.

FABIANI Jean-Louis, 1985, *Les usages sociaux du concept d'écosystème*, Paris, ENS, Laboratoire de sciences sociales.

FABIANI Jean-Louis, 1989, « La nature, l'action publique et la régulation sociale », in JOLLIVET Marcel et MATHIEU Nicole (dir.), *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, pp.195-208.

FABIANI Jean-Louis, 1996, *Les créateurs de la nature. Enjeux et justifications d'une pratique paradoxale*, Paris, Rapport au Ministère de l'Environnement.

FABIANI Jean-Louis, sans date, "Les prédateurs éclairés: remarques sur la "gestion rationnelle" de la chasse en France", in COLLECTIF (préface de Nicole EIZNER), *L'Imaginaire de la chasse. Hier et demain*, Chalon sur Saône, Atelier CRC France, pp.111-124.

FABIANI Jean-Louis, THEYS Jacques (dir.), 1986, *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presses de l'Ecole Normale Supérieure.

FAUCHEUX Sylvie, NOEL Jean-François, 1995, *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, Paris, Armand Colin.

FAURE Alain, 1995, « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (éds.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp.69-83.

FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (éds.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.

FRUEH Johann Jakob, 1930-1945, *Geographie der Schweiz*, 4 Bände 1930-1945, St Gallen, Zollikofer, Fehr'sche Buchhandlung.

GARNER Robert, 1996, *Environmental Politics*, London Prentice Hall.

GERBAUX Françoise, 1994, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan.

GERMANN Raimund E., 1977, « Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt », in *Die Verwaltung : Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, n°2, 223-241.

GERMANN Raimund E., 1977, « L'exécution d'une loi. Le cas des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire », *Annuaire suisse de science politique*, 1977, pp.169-191.

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.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE BERNE, 1958, *Message du Grand Conseil du canton de Berne au peuple bernois concernant la Loi sur la réglementation des constructions (votation cantonale du 26 janvier 1958)*, Recueil des messages du Grand Conseil du canton de Berne, 1958, pp.3-11.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE BERNE, 1970, *Message du Grand Conseil du canton de Berne concernant la Loi sur les constructions (votation cantonale du 7 juin 1970)*, Recueil des messages du Grand Conseil du canton de Berne, 1970, pp.3-12.



GRAND CONSEIL DU CANTON DE BERNE, 1985, *Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern, Baugesetz (Kantonale Volksabstimmung vom 9.Juni 1985)*, Recueil des messages du Grand Conseil du canton de Berne, 1985.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1941, « Projet de loi sur la police des constructions », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 28 janvier 1941, pp.1180-1202.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1963, « Projet de loi modifiant la loi du 5 février 1941 sur la police des constructions », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 13 novembre 1963, pp.205-257.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1969, « Projet de loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites. Exposé des motifs », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 2 décembre 1969, pp.774-808.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1972, Débats parlementaires (motion Liron), in *Bulletin du Grand conseil*, séances des 4, 12 septembre et 13 novembre 1972.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1973, Débats parlementaires (motion Payot), in *Bulletin du Grand conseil*, séances des 7, 14 et 30 mai, 3, 12 septembre, 12 novembre, 3 et 11 décembre 1973.

GREEN Donald P., SHAPIRO Ian, 1995, "Choix rationnels et politique. Pourquoi en savons-nous toujours aussi peu?", *Revue Française de Science Politique*, n°1, (45), pp.96-130

GREFFE Xavier, 1997, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz.

GROSJEAN Georges, 1987, « Die Industrie im Orts- und Landschaftsbild », in MEYER Peter (Hrsg.), 1987, *Illustrierte Berner Enzyklopädie, Band 3 Siedlung und Architektur im Kanton Bern*, Wabern, Büchler Verlag, pp. 182-189.

GROUPE DE TRAVAIL DE LA CONFEDERATION POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (COMMISSION KIM), 1970, *Aménagement en Suisse. Les tâches de l'aménagement et son organisation au niveau de la Confédération*, Berne.

GROUPE D'ETUDES DE LA REGION LAUSANNOISE, 1966, *La région lausannoise de Lutry à Morges. Etude préalable à l'aménagement régional exécutée à la demande des communes intéressées et de l'Etat de Vaud*, Lausanne, Cahiers de l'aménagement régional.

GURTNER Yann, 2000, *Les lacs et leurs enjeux. Le cas des principaux lacs romands*, Lausanne, Institut de Géographie de l'Université de Lausanne, travail de séminaire.

GUTERSOHN Heinrich, 1968, *Geographie der Schweiz*, Band III Mittelland, Bern, Kümmerly & Frey.

HAAS Peter M., 1992, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, n°1, vol. 46, 1992, pp.1-35.

HAEBERLI Rudolf, LUESCHER Claude, PRAPLAN CHASTONAY Brigitte, WYSS Christian, 1991, *L'affaire sol. Pour une politique raisonnée de l'utilisation du sol (Rapport final du programme national de recherche « Utilisation du sol en Suisse » (PNR 22))*, Genève, Georg.

HANNA Susan, FOLKE Carl, MAELER Karl-Göran, 1996, "Property rights and the natural environment", in HANNA Susan, FOLKE Carl, MAELER Karl-Göran (eds.), *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*, Washington D.C., Covello, California, Island Press; pp.1-10.

HARDIN Garret, 1968, "The tragedy of the Commons", *Science*, n°162, pp.1243-1248

HUBER Hans, 1969, « Die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf dem Gebiet des Baurechtes - Vom Baupolizeirecht zum Bauplanungsrecht », in *Rechtliche Probleme des Bauens*, Bern, Berner Tage für die juristische Praxis.

INSTITUT DE GEOGRAPHIE DE L'UNIVERSITE DE BERNE, 1973, *Canton de Berne. Bases historiques de l'aménagement*, Berne, Office cantonal du plan.

INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES (IUCN), 1980, *World Conservation Strategy : Living Resources Conservation for Sustainable Development*, Gland (Switzerland), IUCN.

JADOT Benoit, 1996, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in OST François, GUTWIRTH Serge (eds.), 1996, *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, actes du Colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires St-Louis, pp.93-143.

JAENICKE Martin, JOERGENS Helge, 1996, *National environmental policy plans and long-term sustainable development strategies: learning from international experiences*, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.

JAENICKE Martin, WEIDNER Helmut (eds.), 1995, *Successful environmental policy. A critical evaluation of 24 cases*, Berlin, Sigma.

JAGMETTI Riccardo L., 1973, « Les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire », in OBERSON Raoul, THORENS Justin, JAGMETTI Riccardo L., *Treizième Journée Juridique*, octobre 1973, Genève, Librairie de l'Université Georg & Cie, 1974.

JAQUES Michel, 1970, *La viticulture à Lavaux et les problèmes du sol*, Documents de l'aménagement régional, n°10, Office cantonal vaudois de l'urbanisme, Lausanne.

JAQUES Michel, 1988, *Géographie et gestion spatiale. Un regard sur l'aménagement du territoire vaudois*, Thèse de la faculté des Lettres (géographie) de l'Université de Lausanne, Lausanne, Presses centrales.

JENKINS-SMITH Hank C., SABATIER PAul, 1993b, "The study of public policy processes", in JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Wetview Press, pp.1-9.

JENKINS-SMITH Hank C., SABATIER PAul, 1993c, "The dynamics of policy-oriented learning", in JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Wetview Press, pp.41-56.

JENKINS-SMITH Hank, SABATIER Paul, 1993d, "The advocacy coalition framework: assessment, revisions and implications for scholars and practitioners", in JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993, pp.211-235.

JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul A. (eds.), 1993a, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.

JOBERT Bruno (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.

JOBERT Bruno, 1985, "L'Etat en action. L'apport des politiques publiques", *Revue française de science politique*, n°4, (35), pp.654-682.

JOBERT Bruno, 1992, "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue française de science politique*, n°2, (42), pp.219-234.

JOBERT Bruno, 1995, "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche", in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp.13-24.

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JOYE Dominique, SCHULER Martin, NEF Rolf, BASSAND Michel, 1988, *Le système des communes suisses. Approche typologique du modèle centre-périphérie*, Lausanne & Berne, IREC, OFAT, OFS.

KAEMPFFEN, Werner, 1965, « Les Bourgeoisies du Valais ». *Annales Valaisannes*, n°13, pp.129-176.

KALAORA Bernard, 1998, *Au-delà de la nature l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

KANTONSPLANER, 1973, *Grundsätze für das Vorgehen nach der öffentlichen Auflage des Planes der provisorischen Schutzgebiete*, Berne, ronéo.

KISSLING-NAEF Ingrid, BISANG Kurt, 2001, "Rethinking recent changes of forest regimes in Europe through property-rights theory and policy analysis", *Forest Policy and Economics*, n°3, pp.99-111.

KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (in Zusammenarbeit mit Markus Giger, Andreas Klaey, Corine Mauch), 1999, "Institutionelle Mechanismen und ihre Bedeutung für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement", *Gaïa*, n°2, pp.146-149.

KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, 2000a, *Historical Analysis of Institutional Resource Regimes in Switzerland. A Comparison of the Case of Forest, Water, Soil, Air and Landscape*, Paper presented at the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP) "Crafting Sustainable Commons in the New Millennium" in Bloomington, Indiana, May 31- June 4, 2000 (Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°12, novembre 2000).

KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric et alii (eds.), 2000b, *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger.

KNOEPFEL Peter, 1992, "Environmental Policy", in HAWKESWORTH Mary, KOGAN Maurice (eds.), *Encyclopedia of government and politics*, Vol.2, London, New York, Routledge, 1992, pp.682-693.

KNOEPFEL Peter, 1995, « New institutional arrangements for a new generation of environmental policy instruments : intra- and interpolicy-cooperation », in DENTE Bruno (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht, European Science Foundation, Kluwer Academic Publishers, 1995, pp.197-233.

KNOEPFEL Peter, 1997, *Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales*, Chavannes-près-Renens, Cahiers de l'IDHEAP, n °167.

KNOEPFEL Peter, 1999, *Natural Resource Quotas and Contracts - A New Institutional Regime for our Common Resources*, Chavannes-près-Renens, Cahiers de l'IDHEAP, n°178

KNOEPFEL Peter, 2000, "Von der Umweltpolitik zur Politik der institutionellen Ressourcenregime", in KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric und alii (eds.), *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger, pp.195-209.

KNOEPFEL Peter (éd.), 2002a, *Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik*, Bern, EPA.

KNOEPFEL Peter, 2002b, « Anreicherung des IR-Ansatzes durch die Empirie », in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), *Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Lehren für die Nachhaltigkeit*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn (à paraître).

KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn.

KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), 2003, *Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Lehren für die Nachhaltigkeit*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn (à paraître).

KNOEPFEL Peter, NAHRATH Stéphane, 2002, « Les régimes institutionnels pour la durabilité des ressources urbaines », in *Vues sur la ville*, n°2 avril-mai 2002, Lausanne, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, pp.3-5.

KNOEPFEL Peter, TERRIBILINI Serge, 1997, "Vérités de l'Etat et vérité d'Etat", *Revue européenne des sciences sociales*, n°107, (XXXV), pp.117-136.

KNOEPFEL Peter, VARONE Frédéric, 2000, "Boden- und Luftreinhaltepolitiken: Rationalitätenwechsel in historischer Perspektive", in KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric und alii (eds.), *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger, pp.153-181.

KNOEPFEL Peter, VARONE Frédéric, TERRIBILINI Serge, 1998, "Changement social, politiques publiques et Etat. Institutionnaliser le changement?", in *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXVI, n°110, pp.151-169.

KNOEPFEL, Peter, ACHERMANN, Daniel, et ZIMMERMANN Willi, 1996, *Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 bis 1995*, Chavannes-près-Renens, Cahiers de l'IDHEAP n°162.

KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE Frédéric, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle, Helbling & Lichtenhahn.

KRIESI Hanspeter, 2000, « La réforme du gouvernement fédéral – dans les traces de Raimund E. Germann », in KNOEPFEL Peter, LINDER Wolf (Hrsg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.163-173.

KUNZ Pierre-André, 1967, *Etude financière*, Commune de Lutry, Direction des Travaux.

LASCOUMES Pierre, 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

LEIMBACHER Jörg, 1988, *Die Rechte der Natur*, Basel/Frankfurt a M., Helbling & Lichtenhahn.

LEIMBACHER Jörg, 2001, « Les régimes institutionnels de ressources et le droit », exposé fait le 9 janvier 2001, dans le cadre du cours « Des politiques de l'environnement aux politiques de gestion des ressources naturelles », IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

LEIMBACHER Jörg, PERLER Thomas, 2000a, *Juristisches Screening der Ressourcennutzung in der Schweiz (1900-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°9.

LEIMBACHER Jörg, PERLER Thomas, 2000b, "Die Rolle des Eigentumbegriffs für die Ressourcennutzung", in KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric und alii (eds.), *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger, pp.73-92.

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

LERTZMAN Ken, RAYNER Jeremy, WILSON Jeremy, 1996, "Learning and change in the British Columbia forest policy sector: a consideration of Sabatier's advocacy coalition framework", *Canadian Journal of Political Science*, n°1, vol. XXIX, pp.111-133.

LIBECAP Gary, 1993, *Contracting for Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.

LINDER Wolf, 1987, *La décision politique en Suisse: genèse et mise en oeuvre de la législation*, Lausanne, Réalités Sociales.

LINDER Wolf, 1994, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills, MacMillan Press.

LINDER Wolf, VATTER Adrian, 2001, « Institutions and outcomes of swiss federalism : the role of the cantons in swiss politics », in LANE Jan-Erik (Ed.), *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, London, Frank Cass, pp.95-122.

LOCHER Peter, 1992, « Les problèmes de la compensation de la plus-value – quoi de neuf ? », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.9-22.

MAEDER Charles, 1987, « Raumplanung im Kanton Bern », in MEYER Peter (Hrsg.), 1987, *Illustrierte Berner Enzyklopädie, Band 3 Siedlung und Architektur im Kanton Bern*, Wabern, Bühler Verlag, pp. 170-181.

MAILLARD Philippe, GARNIER Alain, 1981, *Système urbain lausannois. Problématique générale, cahier n°1*, Lausanne IREC, EPFL.

MARCHAND Bruno, 1997, *Lausanne dans le contexte du second après-guerre*, Lausanne, EPFL, Département d'architecture.

MARENDAZ Pierre, 1990, « La situation du marché et la politique du logement à Lausanne. Exposé effectué lors de l'assemblée générale annuelle de la société coopérative d'habitation de Pully », *Habitation*, n°9, Lausanne.

MARESCA Sylvain, 1983, *Les dirigeants paysans*, Paris, Minuit.

MAUCH Corine, 2003a, *Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet von Baldegger- und Hallwilersee (Seetal). Fallstudie*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°1.

MAUCH Corine, 2003b, *Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet des Unterlaufs der Thur. Fallstudie*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°2.

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

McKEAN Margaret, OSTROM Elinor, 1995, "Common property regimes in the forest: just a relic from the past?", in *Unasylva*, n°180, vol.46, pp.3-15.

MEADOWCROFT James, 1997, "Planning, Democracy and the Challenge of Sustainable Development", *International Political Science Review*, n°2, vol.18, pp.167-189.

MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS III W., 1972, *The Limits to Growth : a Report for the Club of Rome's Project on the Predicaments of Mankind*, New York, Universe.

MEILI, A. von, 1933, « Allgemeines über Landesplanung », in *Die Autostrasse 2*, Basel : 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.

MOOR Pierre, 1982, « Aménagement du territoire et expropriation matérielle : l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral », *Repertorio du giurisprudenza patria*, n° 115, vol.5, 1982, pp.270-286.

MOOR Pierre, 2002, « L'expropriation matérielle », in *Droit administratif*, vol.II, pp.741-755.

MORMONT Marc (avec la collaboration de Catherine MOUGENOT), 1993, *Sciences sociales et environnement. Approches et conceptualisations*, Rapport au Service de la Recherche du Ministère de l'environnement, Fondation Universitaire Luxembourgeoise Belgique.

MOSER F., PINI A., PITTET S., 1968, *Aménagement du territoire de Lutry. Etude 1966-1968 (mémoire)*, Commune de Lutry, Direction des Travaux.

MUGGLI Rudolf, 1992, « But du présent mémoire : aperçu des dispositions prises en matière de compensation de la plus-value », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.5-7.

MULLER Pierre, 1985, "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", *Revue française de science politique*, n°2, (35), pp.165-188.

MULLER Pierre, 1990, "Les politiques publiques entre secteurs et territoires", *Politiques et management public*, n°3, (8), pp.19-33.

MULLER Pierre, 1992, "Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politique publique", *Revue française de science politique*, n°2, (42), pp.275-297.

MULLER Pierre, 1994 (1<sup>ère</sup> éd. 1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF (QJSJ).

MULLER Pierre, 1995, "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp.153-179.

MULLER Pierre, 2000, "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, n°2, vol.50, pp.189-207.

MULLER Pierre, FAURE Alain, 1992, *Les politiques locales de l'environnement. L'émergence d'un agenda politique départemental*, Paris, PIREN.

MULLER Pierre, SUREL Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1977a, Préavis n°175, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°5, séance du 19 avril 1977 : 394-468.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1977b, Communication n°7 de la Municipalité, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°11, séance du 27 septembre 1977 :1060-1066.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1977c, Rapport-préavis n°175 Plan de quartier au lieu dit « L'Hermitage », *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°11, séance du 27 septembre 1977 :1106-1121.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1980, *Préavis n°124. Plans d'extension – Zones agricoles et intermédiaires : modification de zones concernant les régions périphériques et foraines de Lausanne*, tiré à part.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1982, Préavis n° 10, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°8, séance du 8 juin 1982 :736-752 ;791-824.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1988, Préavis n° 131, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°16, séance du 22 novembre 1988 :556-651.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1989, Préavis n° 228, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°22, seconde séance du 5 décembre 1989 :1063-1089.

MUNICIPALITE DE LUTRY, 1970, *Rapport préavis municipal du 3 septembre 1970 concernant le nouveau règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire et le nouveau plan des zones*, ronéo.

MUNICIPALITE DE LUTRY, 1971a, *Préavis municipal n° 443/71 du 2 juillet 1971 concernant le nouveau plan des zones et le nouveau règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire, modifications apportées au premier projet soumis à l'enquête publique du 19 mars au 18 avril 1968*, ronéo.

MUNICIPALITE DE LUTRY, 1971b, *Réponses aux oppositions. Enquête publique du 23 avril au 24 mai 1971*, ronéo, 2 juillet 1971.

MUNRO John F., 1993, "California water politics: explaining policy change in a cognitively polarized subsystem", in JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, pp.105-127

NAHRATH Stéphane, 1999, "The Power of Ideas in Policy Research: a Critical Assessment", in BRAUN Dietmar, BUSCH Andreas (eds.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham UK, Northampton MA USA, Edward Elgar, pp.41-58.

NAHRATH Stéphane, 2000a, ""Governing Wildlife Resources?" L'organisation de la chasse en Suisse comme exemple de régimes institutionnels de gestion d'une ressource naturelle", *Revue Suisse de Science Politique*, n°1, vol.6, pp.123-158.



NAHRATH Stéphane, 2000b, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°5, octobre 2000.

NAHRATH Stéphane, 2000c, "Governing Wildlife Commons?" *A Comparative Analysis of Switzerland's Three Hunting Systems*, Paper presented at the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP) "Crafting Sustainable Commons in the New Millennium" in Bloomington, Indiana, May 31- June 4, 2000, (Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°11, novembre 2000).

NAHRATH Stéphane, 2001, " Les régimes institutionnels de la ressource sol entre 1870 et 2000 ", in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (éds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.49-99

NAHRATH Stéphane, 2002a, *Les effets de l'émergence du régime de l'aménagement du territoire sur les rives du lac de Biemme entre 1969 et 1985*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°15.

NAHRATH Stéphane, 2002b, *Les effets de l'arrêté fédéral urgent de 1972 sur les plans de zones de la région lausannoise*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°16.

NAHRATH Stéphane, 2002c, « Politiques publiques et droits de propriété pour une gestion durable du sol », *La Revue Durable. Savoirs, sociétés, écologie, politiques publiques*, n°2, Novembre-Décembre 2002, pp.35-38.

NAHRATH Stéphane, 2003, « L'arrivée de l'aménagement du territoire sur les rives du lac de Biemme, la colline du « Hueb » et dans l'agglomération lausannoise entre 1969 et 1985 », in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), *Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Lehren für die Nachhaltigkeit*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn (à paraître).

NETTING Robert McC., 1981, *Balancing on an Alp. Ecological Change and Continuity in a Swiss Mountain Community*, Cambridge, Cambridge University Press.

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

OFEFP, 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.

OFFERLE Michel, 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.

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

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

- 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, 1996c, *Statistique suisse de la superficie. L'utilisation du sol dans les cantons : Vaud, Genève. Résultats par commune 1979/85 et 1992/97*, Berne, OFS.
- OFS, 1999, Statistiques utilisation du sol 1979/85 et 1992/97 REFERENCE COMPLETE A RECHERCHER
- OFS/OFEFP, 1993, *Cahier de l'environnement (NABO)*, No 200.
- 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.
- OFS/SPE, 1992, *Les comptes économiques de l'environnement. Vers une intégration des données de l'environnement dans la comptabilité nationale*, Berne.
- ONDE Henri, 1964, « La pression du relief sur l'urbanisme lausannois », in *Le Globe*, Genève, Société de géographie de Genève, pp.59-82.
- ORL, 1971, *Conceptions directrices d'aménagement du territoire national*, Zürich, ETHZ, ORL Institut.
- OST François, 1995, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte.
- OSTROM Elinor, 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OSTROM Elinor, 1998, "4. The Institutional Analysis and Development Approach", in LOEHMAN Edna Tusak, KILGOUR Marc D., *Designing Institutions for Environmental and Resource Management*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, pp.68-90.
- OSTROM Elinor, 1999, "Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development framework", in SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Oxford, Westview Press, pp.35-71.
- OSTROM Elinor, 2000, "Reformulating the Commons", *Revue Suisse de Science Politique*, n°1, vol.6, pp.29-52.
- OSTROM Elinor, GARDNER Roy, WALKER James, 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Michigan, The Michigan University Press.
- OSTROM Elinor, SCHLAGER Edella, 1996, "The formation of property rights", in HANNA Susan, FOLKE Carl, MAELER Karl-Göran (eds.), 1996, *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*, Washington D.C., Covello, California, Island Press, pp.127-156.

- PAPADOPOULOS Yannis, 2001, "How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making", in LANE Jan-Erik (Ed.), *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, London, Frank Cass, pp.35-58.
- PARRINO Francesco, 1992, « La contribution sur la plus-value dans le canton de Neuchâtel », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.39-54.
- PARSONS, Wayne, 1997 (1<sup>ère</sup> éd. 1995), *Public Policy. an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham : Edward Elgar.
- PASSERON Jean-Claude, 1986, "Histoire et sociologie: identité sociale et identité logique d'une discipline", in *Historiens et sociologues aujourd'hui*, Paris, Ed. du CNRS, pp.195-208.
- PASSERON Jean-Claude, 1991 *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan.
- PASSERON Jean-Claude, 1997, "Le modèle, l'enquête et le récit", in MAYER Nonna (dir.), 1997, *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, pp.19-43
- PETITPIERRE-SAUVAIN Anne, 1989, « Le principe pollueur-payeur en relation avec la responsabilité du pollueur », *Revue de droit suisse*, n°2, vol.108 :429-511.
- PLANUNGSAMT DES KANTONS BERN, 1975, *Das Baugebiet im Kanton Bern. Teil 1 Flächenstatistik und Kapazitätsberechnung*. Stant Juli 1974, Bericht Nr. 74.2.
- PLATTNER Rolf M., 1992 « Prélèvement de la plus-value : le modèle de Bâle-Ville », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.23-38
- PFISTER Christian (Hrsg.), 1996, *Das 1950er Syndrom : der Weg in die Konsumgesellschaft*, Bern, Stuttgart, Haupt.
- RACINE Jean-Bernard, 1996, *Lausanne entre flux et lieux*, Lausanne, Institut de géographie de l'Université de Lausanne, Travaux et recherches de l'Institut, n°12.
- RACINE Jean-Bernard, RAFFESTIN Claude, (éds.), 1990, *Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot.
- REBOUL Claude, 1977, "Déterminants sociaux de la fertilité des sols", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°17-18, pp.85-112.
- REGIONALPLANUNGSGRUPPEN ERLACH, BIEL-SEELAND, PLATEAU DE DIESSE, 1971, *Vorschlag eines touristischen Entwicklungsleitbildes*, Bern, Dokumentations – und Beratungsstelle des schweizerischen Fremdenverkehrsbandes.
- REID David, 1995, *Sustainable Development. An Introductory Guide*, London, Earthscan.

REYNARD Emmanuel, 1999, *Gestion patrimoniale et intégrée des ressources en eau dans les stations touristiques de montagne : les cas de Crans-Montana-Aminona et Nendaz (Valais)*, Lausanne, Institut de Géographie de l'Université de Lausanne.

REYNARD Emmanuel, 2000, "Cadre institutionnel et gestion des ressources en eau dans les Alpes: deux études de cas dans des stations touristiques valaisannes", *Revue Suisse de Science Politique*, n°1, vol.6, pp.53-85

REYNARD Emmanuel, 2002a, *Le régime institutionnel de l'eau dans le Val de Bagnes (Valais) entre 1970 et 2000*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, (à paraître)

REYNARD Emmanuel, 2002b, « Institutional Resource regime (IRR) : a tool for managing the protection and exploitation of geomorphological sites », in CORATZA P., MARCHETTI M., *Geomorphological Sites : research, assessment and improvement*, Workshop Proceedings, Modena, 19-22 June 2002, pp.21-26.

REYNARD Emmanuel, MAUCH Corine, THORENS Adèle, 2000, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870-2000*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°6, octobre 2000.

REYNARD Emmanuel, THORENS Adèle, MAUCH Corine, 2001, « Développement historique des régimes institutionnels de l'eau en Suisse entre 1870 et 2000 », in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (éds.), *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.101-139.

REYNARD Emmanuel, BAUD Marinette, 2002, « Les consortages d'irrigation par les bisses en Valais (Suisse). Un système de gestion en mutation entre agriculture, tourisme et transformations du paysage », in AUBRIOT Olivia & JOLLY Geneviève (éds.), 2002, *Histoire d'une eau partagée. Irrigation et droits d'eau du Moyen Age à nos jours Provence, Alpes, Pyrénées*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, pp.187-207.

REYNARD Emmanuel, MAUCH Corine, 2003, « Régimes régionaux de l'eau en Suisse. Les cas du Seetal, de la Drance de Bagnes, de la Maggia et de la Thur », in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), *Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Lehren für die Nachhaltigkeit*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn (à paraître).

RIVA Enrico, 1999, « Art. 5 », in AEMISEGGER Heinz, KUTTLER Alfred, MOOR Pierre, RUCH Alexander, (éds.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.

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

ROTACH M., 1973a, *Bericht über den Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17.März 1972 im Kanton Bern*, Berne, Délégué à l'aménagement du territoire, ronéo.

ROTACH Martin, 1973b, *Conception directrice de l'aménagement du territoire CK 73*, Berne DFJP, Délégué à l'aménagement du territoire.

ROTACH M., 1974, « Rapport sur l'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire », *Raumplanung Schweiz / Aménagement du territoire*, n° spécial, Avril 1974, Berne, Département fédéral de justice et police.

ROTHMAYR Christine, 2001, « Towards the judicialisation of swiss politics ? », in LANE Jan-Erik (Ed.), *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, London, Frank Cass, pp.77-94.

RUCH Alexander, MOOR Pierre, 1999, " Einleitung/Introduction ", in AEMISEGGER Heinz, KUTTLER Alfred, MOOR Pierre, RUCH Alexander, (éds.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, pp.1-66.

RUFFY Victor, 1970, "La géographie urbaine ou la science des métabolismes", *Habitation*, n°10, octobre 1970, pp.48-51.

RUFFY Victor, 1989, *Structure et dynamique économiques et géographiques d'un espace foncier. Vingt ans de transactions foncières dans le canton de Vaud*, Thèse de la Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne.

SABATIER Paul A., 1986, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, n°6, (1), pp.21-48.

SABATIER Paul A., 1988, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, n°21, pp. 129-168.

SABATIER Paul A., 1991, "Public policy: toward better theories of the policy process", in CROTTY William J. (ed.), *Comparative Politics, Policy and International Relations*, Evanston, Northwestern University Press, pp. 265-292.

SABATIER PAul A., 1993, "Policy change over a decade or more", in JENKINS-SMITH HC., SABATIER Paul (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, pp.13-39.

SABATIER Paul A., 1997, "The status and development of policy theory: a reply to Hill", *Policy Currents*, n°4, vol.7, pp.1-10

SABATIER Paul A., 1998, "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, n°5, (1), pp.98-130.

SABATIER Paul A., 1999a, "The need for better theories", in SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Oxford, Westview Press, pp.3-17.

SABATIER Paul A., 1999b, "Fostering the development of policy theory", in SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Oxford, Westview Press, pp.261-275.

SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C., 1999, "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment", in SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Oxford, Westview Press, pp.117-166.

SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, 2000, "Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines", *Revue française de science politique*, n°2, vol.50, pp.209-234.

SABATIER Paul, ZAFONTE Matthew, 1995, "The Views of Bay/Delta Water Policy Activists on endangered Species Issues", *Hastings West-Northwest Journal on Environmental Law and Policy*, n°2, pp.131-146.

SABATIER Paul, ZAFONTE Matthew, 1999, "Are bureaucrats and scientists members of advocacy coalitions?", in SABATIER Paul (ed.), 1999, *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

SABATIER Paul, ZAFONTE Matthew, GJERDE Michael, 1999, "Coalition stability in U.S. automotive pollution control policy", in SABATIER Paul (ed.), 1999, *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

SADELEER Nicolas de, 1999, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant.

SCHLAGER Edella, 1995, "Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework", *Policy Sciences*, n°28, pp.243-270.

SCHLAGER Edella, 1999, "A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes", in SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Oxford, Westview Press, pp.233-260.

SCHLAGER Edella, OSTROM Elinor, 1992, "Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis", *Land Economics*, n°3, vol.68, pp.249-262.

SCHLAGER Edella, BLOMQUIST William, TANG Shui Yan, 1994, " Mobile flows, storage, and self-organized institutions for governing common-pool resources ", in *Land Economics*, N°3, Vol.70, pp.294-317.

SCHLAGER Edella, BLOMQUIST William, 1998, "6. Heterogeneity and common pool resource management", in LOEHMAN Edna Tusak, KILGOUR Marc D., *Designing Institutions for Environmental and Resource Management*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, pp.101-112.

SCHMID Allan A. 1995, « The environment and property rights issues », in BROMLEY Daniel (ed.), *Handbook of Environmental Economics*, Oxford (UK), Cambridge (USA), Blackwell, pp.45-60.

SCHNEIDER Erwin, 1973, « Le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire », in *Les intérêts du Jura. Bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura*, Chambre d'économie et d'utilité publique du Jura bernois, pp.91-104.

SCHNITTER Beate, LIEBERHERR Bernard, ZIMMERMANN Matthias, 1975, *Die Kulturlandschaft und das Ortsbild von Ligerz im Zusammenhang mit dem Ausbau der SBB-Jurasüdfusslinie auf Doppelspur und der Nationalstrasse N5 am Bielersee*, Zürich, Schweizer Heimatschutz.

SCHOECHLIN Hans, 1968, *Wie es zur Regionalplanung Bielersee, zur Grundung des Vereins Bielerseeschutz, der SEVA Lotterigenossenschaft kam*, Biel-Vingelz, August 1968, Ronéo.

SCHWEIZER STIFTUNG FÜR LANDSCHAFTSSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE, AQUA VIVA, SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ, SCHWEIZERISCHER BUND FÜR NATURSCHUTZ, 1975, *Die Kulturlandschaft und das Ortsbild von Ligerz im Zusammenhang mit dem Ausbau der SBB-Jurasüdfusslinie auf Doppelspur und der Nationalstrasse N5 am Bielersee*.

SERVICE CANTONAL VAUDOIS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 1974, *Les mesures fédérales urgentes et leur application pratique. Exemples et commentaires*, Lausanne, Documents de l'aménagement régional, Série 13.

SERVICE DES BATIMENTS DE LA VILLE DE LAUSANNE, 1986, *Tribunal cantonal*, Lausanne, Publication du Service des bâtiments, n°9, août 1986.

STAEHLI Fritz, 1980, « Die Wirtschaft im Raum Biel - Entwicklung und heutige Probleme », in AERNI Klaus (Hrsg.), 1980, *Die Region Biel-Seeland. Grundlagen und Probleme der heutigen Kulturlandschaft*, Jahrbuch der Geographischen Gesellschaft von Bern, Band53/1977-79, Liebefeld, Bern, Lang Druck, pp.285-303.

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

STEVENSON Glenn G., 1991, *Common Property Economics. A general Theory and Land Use Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

SUREL Yves, 1998, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n°87, pp.161-178.

SUREL Yves, 2000, "The role of cognitive and normative frames in policy-making", *Journal of European Public Policy*, n°7 (4), pp.495-512.

TERRIBILINI Serge, 2001, *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*, Paris, L'Harmattan.

THEYS Jacques, 1998, « Vingt ans de politiques françaises de l'environnement : les années 70 – 90. Un essai d'évaluation », in BARRAQUE Bernard, THEYS Jacques (éds.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971–1995*, Paris, Editions Recherches, pp.17-40.

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

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

UNION SUISSE POUR L'AMELIORATION DU LOGEMENT, 1970, « Rapport annuel 1969 », *Habitation*, n°6, juin 1970.

URBAPLAN, 1972, *Agglomération lausannoise. Enquête sur les possibilités de construire des logements sur les terrains non bâtis*, Lausanne, Office cantonal du logement.

VALLOTTON François, 2001, *L'Hermitage. Une famille lausannoise et sa demeure*, Lausanne, La Bibliothèque des Arts.

VARONE Frédéric, 2000, « Le choix des instruments de l'action publique: analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 7, n°1, pp.167-201.

VARONE Frédéric, 2001, « Comparaison des régimes institutionnels du sol, de l'eau et de la forêt », in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (éds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.183-219.

VARONE Frédéric, LANDRY Réjean, 1997, « The choice of policy tools », paper presented at the Research Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, February 27 – March 4, Bern.

VATTER Adrian, 1999, "Föderalismus", in KLOETI, Ulrich, KNOEPFEL, Peter, KRIESI, Hanspeter, LINDER, Wolf, et Yannis PAPADOPOULOS (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*. Zürich, NZZ Verlag, pp.78-108.

VEREIN BIELSEESCHUTZ (ISELI Christoph), 1995, *Zehn Jahre Schilf- und Uferschutzmassnahmen am Bielersee*, Fascicule N°4, Bienne, Verein Bielseeschutz/Société pour la protection des rives du lac de Bienne.

VEREIN BIELSEESCHUTZ (ISELI Christoph, IMHOF Thomas), 1987b, *Lac de Bienne 1987. Protection des roseaux. Préservation et aménagement des rives naturelles*, Fascicule N°2, Bienne, Verein Bielseeschutz/Société pour la protection des rives du lac de Bienne.

VEREIN BIELSEESCHUTZ, 1983, *Relevé des rives du lac de Bienne 1982. Relevé de l'utilisation du sol, des zones à bâtir et des zones de protection, de la propriété foncière, du paysage et des équipements pour le loisir*, Bienne, Verein Bielseeschutz/Société pour la protection des rives du lac de Bienne.

VEREIN BIELSEESCHUTZ, 1987a, *Seeuferweg Ligerz-Kleintwann*, Fascicule N°1, Bienne, Verein Bielseeschutz/Société pour la protection des rives du lac de Bienne.

VILLE DE LAUSANNE, 1992, *Règlement concernant le plan d'extension du 3 novembre 1942 (révision du 10 mars 1992)*.

VILLE DE LAUSANNE, 1999, *Lausanne, les chiffres pour la dire*, Office d'études socio-économiques et statistiques, Publication trimestrielle, n°2, 1999.

VOUGA Jean-Pierre, 1976, *De la fosse aux ours à la fosse aux lions*, Vevey, Editions Bertil Galland.

WACHTER Daniel, 2000, "Nachhaltige Nutzung des Bodens in der Schweiz - Stand und Perspektiven aus Sicht des Bundesamtes für Raumplanung", in KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric und alii (eds.), 2000, *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger, pp.25-42.



WAEELTI Sonja, 2001, *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*, Genève, Bâle, Munich, Helbing & Lichtenhahn.

WALTER François, 1994, *La Suisse urbaine 1750 - 1950*, 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) 82 : 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.

WASSERFALLEN Claude-Benoît, 1988, « Le plan directeur vaudois », in *Reflets. Bulletin mensuel de la BCV*, n°9, 1988 :2-5.

WEBER Max, 1964, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon.

WEBER Max, 1992 (1904), "L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales", in *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, pp.119-201.

WEISS Hans, 1981, *Die friedliche Zerstörung des Landschaft und Ansätze zu ihrer Rettung in der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli Verlag.

WEISS Hans, 1987, *Die unteilbare Landschaft. Für ein erweitertes Umweltverständnis*, Zürich, Orell Füssli Verlag.

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

WENGER Anita, 2002, « Die Baulandkontingentierung in der Raumplanungsgesetzgebung am Beispiel von Rückzonungen auf der Hueb (Berner Seeland) », in KNOEPFEL Peter (éd.), 2002, *Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik*, Bern, EPA, pp.255-320.

WENGER Anita, 2003, *Die Auswirkungen eines institutionellen Regimewandels der Ressource Boden – am Beispiel der Rückzonung auf der Hueb (Berner Seeland) 1969 - 1990*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, (à paraître).

WIDMER Conrad, 1999, *Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes*, Chavannes-près-Renens, Cahier de l'IDHEAP, n°182.

WINISTOERFER Jörg, 1990, « Paysages et écosystèmes », in RACINE Jean-Bernard & RAFFESTIN Claude (dirs.), *Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses*, volume 1, Lausanne, Payot, pp.41-70.

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

WOLFF Jean-Pierre, 1981a, *Pouvoir et urbanisme, Lausanne et Toulouse – étude comparée*, Lausanne, Institut de science politique, Mémoires et documents n°14.

WOLFF Jean-Pierre, 1981b, « Ecologie, urbanisme et politique à Lausanne », *Annuaire suisse de science politique*, 1981, pp.317-334.

WCED (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT), 1987, *Our Common Future (Brundtland Report)*, Oxford, Oxford University Press.

YOUNG Mike D., 1992, *Sustainable Investment and Resource Use*, Paris, UNESCO.

ZAFONTE Matthew, SABATIER Paul, 1998, "Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems", *Journal of Theoretical Politics*, n°10, vol. 4, pp.473-505.

ZUPPINGER Urs, 1986, *Les études de cas en aménagement du territoire : une méthode d'analyse riche en enseignements. Présentation et analyse du processus de planification et de décision de trois projets d'aménagement du territoire dans la région lausannoise*, Lausanne, CEAT.

ZÜRCHER Christoph, 1992, *Bellmund – Unsere Gemeinde*, Bellmund, Ortsgeschichts-Kommission.

## **REVUES, JOURNAUX. AUTRES SOURCES**

BIELER TAGBLATT (différentes périodes durant les années 1970 et début des années 1980 ciblées à partir des éléments pertinents de la chronologie)

« Lausanne : deux siècles de devenir urbain », tiré à part de la revue *Habitation*, n°1, 2 et 4, 1978.

RAUMPLANUNG SCHWEIZ / AMENAGEMENT NATIONAL SUISSE, Informationshefte des Delegierten für Raumplanung / Bulletin d'information du Délégué à l'aménagement du territoire, Bern, EJPD / DFJP.

VEREIN BIELERSEESCHUTZ, *Jahresberichte 1967-1985*.

## **DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES**

DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES I, 1973, « Tableau synoptique des zones protégées à titre provisoire », Berne, Annexe au rapport « L'exécution de l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire » du Département fédéral de justice et police, (Prof. M.C. Rotach, Le délégué à l'aménagement du territoire), automne 1973, 4 cartes à l'échelle 1 :200'000 couvrant l'intégralité du territoire national.

DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES II, 1973, « Plan des zones protégées à titre provisoire », Berne, Office du plan d'aménagement du canton de Berne, 20 février 1973 (révisées le 3 mars 1975), cartes 1145 Bieler-See et 1125 Chasseral, échelle 1 :25'000.

DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES III, Carte nationale de la Suisse à l'échelle 1'25'000, Wabern, Office fédéral de la topographie, feuillets 1125 Chasseral (éditions de 1970 et 1982) et 1145 Bielersee (éditions de 1968, 1976 et 1982).

DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES IV, 1994, Uferschutzplan gemäss See- und Flussufergesetz, Haag & Pieri Partners, Büro für Raumplanung, Biel.

## ARCHIVES, ENTRETIENS

### ARCHIVES

- Archives cantonales bernoises
- Archives de l'Office fédéral du développement territorial (OFDT), Berne
- Archives de l'Office (cantonal) des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Berne
- Archives des Préfectures de La Neuveville, d'Erlach et de Nidau
- SAT-VD, Lausanne
- Archives cantonales vaudoises
- Archives de la ville de Lausanne
- Archives communales de Morrens
- Archives communales de Lutry

### ENTRETIENS

- **Bauer** Jean-François, responsable de l'arrondissement de l'agglomération lausannoise au SAT-VD, Lausanne, le 31 janvier 2002.
- **Bentz** Sebastian, ancien directeur du groupe de travail pour la résolution des oppositions dans le cadre de l'exécution de l'Arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire, ancien directeur de la SA pour la création et l'exploitation d'infrastructures d'amarrage pour les petits bateaux sur les lacs bernois (BAK AG), ancien Préfet de la ville de Berne, Berne, le 19 novembre 2001.
- **Châtelain** Pascal, chef du service d'Urbanisme de la Ville de Lausanne, Direction des Travaux, Lausanne, le 26 avril 2002.
- **Collomb** Michel, Conseiller en planification SAT-VD, Lausanne le 31 janvier 2002.
- **Cosandey** Jean-Claude, Adjoint du chef du service d'Urbanisme de la Ville de Lausanne, Direction des Travaux, Lausanne le 4 février 2002.
- **Gavillet** André, ancien Conseiller d'Etat du canton de Vaud, Lausanne, le 25 février 2002.
- **Grosjean** Claude, architecte, SAT-VD, Lausanne, le 7 février 2002.
- **Iseli** Christoph, ingénieur forestier, bureau d'aménagement, chef de projet à la Verein Bielserseeschutz, Bienne, le 1<sup>er</sup> octobre 2001.
- **Lendi** Martin, ancien directeur de l'Institut ORL, ancien Professeur en aménagement du territoire à l'ETHZ, Zürich, le 13 août 2002.
- **Maillard** Jean-Pierre, ancien Municipal de la commune de Morrens (1964-1973), actuel archiviste communal et Président de la Fondation de l'Orme, Morrens, le 24 avril 2002.
- **Maurer** Mr., chef du Service de l'aménagement du territoire de la commune de Lutry, Lutry, le 20 mars 2002.
- **Monnin** Mr., Direction technique de la commune de la Neuveville, le 28 novembre 2001.
- **Mouquin** Michel, Notaire, ancien Municipal et responsable de l'aménagement du territoire de la commune de Morrens, Echallens, le 21 mars 2002.
- **Oechslin** Hans-Ruedi, ancien présidente de la Verein Bielserseeschutz, Bienne, le 25 septembre 2001.
- **Pieri** Heinz, bureau d'aménagement, co-auteur du relevé des rives du lac de Bienne en 1982, Bienne, le 27 septembre 2001 (entretien téléphonique).

- **Pittet** Serge, urbaniste au bureau Plarel, Bvd. de Grancy 19a, Lausanne, auteur du plan de zones de la commune de Lutry de 1972, Lausanne, le 28 mai 2002.
- **Rapin** Jean-Paul, ancien syndic de Morrens (1969 à 1979), Romanel sur Morges, le 8 mai 2002.
- **Rohner** Kurt, ancien Kreisplaner de la région Biel-Seeland, Bienne, le 25 septembre 2001.
- **Rotach** Martin, ancien Délégué fédéral à l'aménagement du territoire (DAT), ancien Professeur de l'ETHZ, Zürich, le 17 janvier 2002.
- **Ruffy** Victor, ancien aménagiste au SAT, ancien conseiller national, Lausanne, le 27 février 2002.
- **Schneeberger** Hannes, co-fondateur de l'Interesse Gemeinschaft Schattenwill (propriétaires fonciers), Vinelz, le 27 novembre 2001.
- **Settelen** Max-Ernst, propriétaire d'une maison sur les rives du lac à Schattenwill (Vinelz), maison construite par son père en 1930, Vinelz, le 28 novembre 2001.
- **Stüdeli** Rudolf, Avocat, Ancien directeur de l'Association Suisse pour l'aménagement national (ASPAN), Küssnacht, le 12 août 2002.
- **Vouga** Jean-Pierre, ancien architecte d'Etat du canton de Vaud, Morges, le 19 février 2002.
- **Wasserfallen** Claude, ancien chef du SAT-VD, Lausanne le 21 février 2002.
- **Zuppinger** Urs, aménagiste, Bureau Urbaplan, Lausanne, le 12 février 2002.

## **LISTE DE LA LEGISLATION CITEE**

### **Droit constitutionnel**

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

Article 24 CST de **1897**, révisé en **1903**, **1953** (24<sup>quater</sup>), **1962** (24<sup>sexies</sup>) et en **1987** (modification de 24<sup>sexies</sup>, suite à l'adoption de l'initiative de Rothenthurm)

Article 31<sup>bis</sup> CST de **1947** (article économique)

Articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> sur le droit foncier du 14 septembre **1969**

### **Code Civil Suisse**

Articles 641, 655, 667, 699, 702

### **Législation fédérale**

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 **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 **1956** 1635

Loi fédérale sur les routes nationales (LRN) du 8 mars 1960, RO **1960** 569

Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales du 21 juin 1960, RO **1960** 912

Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages) du 19 décembre 1963, RO **1964** 989

Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965, RO **1966** 449.

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1<sup>er</sup> juillet 1966, RO **1966** 1694

Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) du 8 octobre 1971, RO **1972** 958

Arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) du 17 mars 1972, RO **1972 652**

Ordonnance fédérale d'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 29 mars 1972, RO **1972 694**

Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction du 20 décembre 1972, RO **1972 3102**

Ordonnance concernant la stabilisation du marché de la construction du 10 janvier 1973, RO **1973**

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RO **1979** (révisée en **1999**)

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**

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**

Loi fédérale sur les forêts (Lfo) du 4 octobre 1991, RO **1992**

Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, RO **1993**

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**

Loi fédérale sur l'agriculture (Lagr) du 29 avril 1998, RO **1998**

Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (Osol) du 1<sup>er</sup> juillet 1998, RO **1998**

Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués par des déchets (Ordonnance sur les sites contaminés, OSC) du 26 août 1998, RO **1998**

Ordonnance sur la protection des eaux (Oeaux) du 28 octobre 1998, RO **1998**

## **Législations cantonales**

### Législation cantonale bernoise

Loi sur la réglementation des constructions du 26 janvier 1958, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1958** 11

Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire du 10 février 1970, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1970** 19

Loi sur les constructions (LC) du 7 juin 1970, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1970** 168

Ordonnance sur les constructions (Ordonnance portant exécution de la loi du 7 juin 1970 sur les constructions) du 26 novembre 1970, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1970** 430

Ordonnance d'exécution de l'arrête fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire dans le canton de Berne du 24 mai 1972, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1972** 178

Ordonnance réglant provisoirement l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire dans le canton de Berne du 19 décembre 1979, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne*

Loi sur les rives des lacs et des rivières du 6 juin 1982, *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1982** 212

Ordonnance sur les rives des lacs et des rivières du 29 juin 1983, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1983** 204

Loi sur les constructions (LC) du 9 juin 1985, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* **1985** 195

### Législation cantonale vaudoise

Loi du 5 février 1941 sur la police des constructions, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud* **1941**, pp.78-101.

Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud* **1961**, pp.

Loi du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1964**, pp.77-84.

Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1969**, pp.327-343.



Modification du 15 décembre 1971 de l'article 25ter de la LCAT, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1971**, pp.

Règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 juillet 1972, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1972**, pp.

Loi du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1976**, pp.176-181.

Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, **1977**, pp.527-531.

Loi du 19 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, **1979**, pp.13-21.

Décret prolongeant les mesures provisoires urgentes urgentes en matière d'aménagement du territoire de septembre 1979, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1979**, pp.

Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1985**, pp.

Loi sur le développement économique régional (LDER) du 20 mai 1985, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, **1985**, pp.

## **ANNEXES**

### **ANNEXES GENERALES (ANNEXES A)**

### Annexe A.1 : Tableau chronologique général des études de cas

Années	Evénements et composants <i>locaux</i> du régime institutionnel du sol dans le périmètre de l'agglomération lausannoise	Evénements et composants <i>cantonaux</i> (VD) du régime institutionnel du sol dans le périmètre de l'agglomération lausannoise	Evénements <i>nationaux</i> et composants <i>fédéraux</i> du régime institutionnel du sol	Evénements et composants <i>cantonaux</i> (BE) des régimes institutionnels du sol dans les périmètres des rives du lac de Biemme et du Hueb	Evénements et composants <i>locaux</i> des régimes institutionnels du sol dans les périmètres des rives du lac de Biemme et du Hueb	Années
1848			<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondation de l'Etat fédéral moderne et première Constitution Fédérale suisse</li> </ul>			1848
1868				<ul style="list-style-type: none"> <li>1868-1878 : 1<sup>ère</sup> correction des eaux du Jura</li> </ul>		1868
1874			<ul style="list-style-type: none"> <li>Première révision totale de la Constitution Fédérale et introduction du droit de référendum législatif</li> </ul>			1874
1891			<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduction du droit d'initiative constitutionnelle</li> </ul>			1891
1902			<ul style="list-style-type: none"> <li>-Loi sur la police des forêts</li> </ul>			1902
1905			<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fondation du Heimatschutz</li> </ul>			1905
1909			<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fondation de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature (LSPN)</li> </ul>			1909
1912			<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrée en vigueur du Code civil suisse</li> </ul>			1912
1914			1914-1918 Première Guerre Mondiale			1914

<b>1918</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondation de l'association suisse de colonisation intérieure</li> </ul>			<b>1918</b>
<b>1925</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>Premières ventes de parcelles riveraines (Ipsacher Moos, Sutz-Lattrigen, Vinelz)</li> </ul>	<b>1925</b>
<b>1927</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>Première maison sur la rive de Schattenwil</li> </ul>	<b>1927</b>
<b>1928</b>			1928-1933 Premiers congrès internationaux d'architecture moderne		<ul style="list-style-type: none"> <li>Construction du mur de soutènement des rives (financements publics).</li> <li>Interventions parlementaires contre la privatisation des rives</li> </ul>	<b>1928</b>
<b>1930</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>20 juin : Loi fédérale sur l'expropriation</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Accord oral renouvelé tacitement concédant un droit de passage pour les piétons sur le mur de la rive de Schattenwil</li> </ul>	<b>1930</b>
<b>1932</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>1932-34 : Plans de zones et d'alignements + règlements de construction pour les communes riveraines</li> </ul>	<b>1932</b>
<b>1933</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>1<sup>er</sup> juillet : Fondation du <i>Verein cadres (VBS)</i> et création de la loterie <i>SEVA</i></li> </ul>	<b>1933</b>
<b>1937</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondation de la Commission suisse pour le plan d'aménagement national (organe précurseur de l'ASPAN)</li> </ul>			<b>1937</b>

<b>1938</b>			1938-1946 Mise en place de l'économie de guerre (Plan Wahlen)			<b>1938</b>
<b>1939</b>			1939-1945 Deuxième Guerre Mondiale, pleins pouvoirs au Conseil Fédéral		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1939-1941 : premiers tronçons du chemin des rives (Sutz-Ipsach)</li> </ul>	<b>1939</b>
<b>1940</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19 janvier : Arrêté du CF instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Années 1940 : premiers achats de parcelles par le VBS</li> <li>• Schattenwil : 40 maisons construites (moitié des parcelles de la rive)</li> </ul>	<b>1940</b>
<b>1941</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 février : Loi sur la police des constructions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>			<b>1941</b>
<b>1942</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 novembre : règlement du plan d'extension de la commune de Lausanne</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>			<b>1942</b>
<b>1943</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative des « jeunes paysans »</li> <li>• Création de l'ASPAN</li> <li>• Création de la Centrale pour l'aménagement national à l'ETHZ (futur ORL)</li> <li>• Rapport Rheinardt sur la situation en matière d'aménagement du territoire à l'attention du Conseil d'Etat du canton de Soleure.</li> </ul>			<b>1943</b>

<b>1944</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Initiative du canton de Soleure pour une conception globale des transports au niveau national (<i>Gesamtschweizerisches Verkehrsnetz</i>)</li> </ul>			<b>1944</b>
<b>1947</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> </ul>			<b>1947</b>
<b>1951</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>12 juin : Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale</li> <li>3 octobre : Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne</li> </ul>			<b>1951</b>
<b>1955</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>16 mars : Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution</li> </ul> <p>1955-1963</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Appels répétés des scientifiques et mobilisation parlementaire en faveur d'une politique nationale d'aménagement du territoire capable de lutter contre la spéculation foncière</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fin des années 1950 : discussions tracé N5</li> </ul>	<b>1955</b>

<b>1956</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>13 mars : désignation du site de Lausanne pour accueillir l'Exposition antonale de 1964</li> <li>Automne : concours d'architecture en vue de l'élaboration d'un PQ concernant le périmètre complet de l'Hermitage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>13 mars : Conseil fédéral désigne Lausanne comme siège de l'Exposition Nationale de 1964</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<b>1956</b>
<b>1958</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>26 janvier: Loi sur la réglementation des constructions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1958 - 1960 : constructions ports Lüscherz &amp; Täuffelen (VBS)</li> </ul>	<b>1958</b>
<b>1959</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>années 1960 : pronostics démographiques : 10 Mio habitants en Suisse en 1990</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Chemin des rives entre Twann et Tüscherz</li> </ul>	<b>1959</b>
<b>1960</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vente des terrains du Pavement et de la Rouvraie à deux groupes d'assurances en vue de la réalisation d'un PQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mai : dépôt de la motion Küttel au Grand conseil</li> <li>Entrée en fonction de J.-P. Vouga comme architecte cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8 mars : Loi fédérale sur les routes nationales (LRN)</li> <li>21 juin : Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Schattenwil : quasi intégralité des parcelles de la rive sont occupées</li> <li>Décision concernant le passage de la N5 le long de la rive gauche du lac de Biemme</li> <li>Début années 1960 : achat terrains Hueb</li> <li>Plan de zones Ipsach</li> </ul>	<b>1960</b>

<b>1961</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Transformation de la Centrale pour l'aménagement national en Institut ORL à l'ETHZ</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondation de l'association pour la planification de la région Bienne-Seeland + Elaboration premier projet Hueb</li> <li>Publication « Richtlinien für das Bauen am Bielersee »</li> </ul>	<b>1961</b>
<b>1962</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>1962-1973 : deuxième correction des eaux du Jura</li> </ul>		<b>1962</b>
<b>1963</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépôt de la pétition Delafontaine auprès du Grand conseil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépôt initiative PSS/USS contre la spéculation foncière</li> <li>Loi fédérale instituant la propriété par étage (PPE)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Chemin des rives entre Lüscherz et Hagneck</li> </ul>	<b>1963</b>
<b>1964</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conseil d'Etat invite la Commune de Lutry à revoir son plan d'extension (ZAB surdimensionnées)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exposition nationale à Lausanne</li> <li>Création d'une chaire d'aménagement du territoire à l'EPFL</li> <li>26 février : Loi sur la construction et l'aménagement du territoire</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>plan de zones Bellmund</li> </ul>	<b>1964</b>
<b>1965</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Changement de rapports de force politiques au sein de la Commune de Morrens (arrivée des « rurbains » à la Municipalité</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements</li> </ul>			<b>1965</b>



<b>1966</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Légalisation du PQ Rouvraie + Pavement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Début des travaux du plan directeur cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1<sup>er</sup> juillet : Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et introduction du principe du droit de recours des organisations de protection de la nature et du paysage (art. 12 de la LPN)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Premier plan de réalisation de la N5</li> <li>• Rapport concernant projet d'un centre administratif et de logements (3'000 habitants) sur colline du Hueb</li> </ul>	<b>1966</b>
<b>1967</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 29 septembre : Fondation de la Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise (CIURL)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 août : Message du Conseil fédéral concernant l'insertion des articles 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> dans la constitution</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrait de la commune de Port du projet d'aménagement du Hueb</li> </ul>	<b>1967</b>
<b>1968</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de l'Office cantonal de la planification (<i>Kantonales Planungsamt</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assoc. Planification régionale Biel-Seeland pronostique 11'000 habitants dans les 3 communes en 2000 (1970 = 4'200)</li> <li>• Acceptation révision plan de zones à Bellmund et Ipsach en vue réalisation projet.</li> </ul>	<b>1968</b>
<b>1969</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Premier projet de plan d'extension révisé de Lutry</li> <li>• Mai : nouveau plan d'extension de la Commune de Morrens</li> <li>• Nouveaux changements à la Municipalité</li> </ul>	10 décembre : Loi cantonale sur la protection de la nature des monuments et des sites (LPNMS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 septembre : acceptation en votation populaire des articles constitutionnels 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> sur le droit foncier (<i>Bodenrechtartikel</i>)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin années 1960 - fin années 1970 : travaux N5 et CFF sur la rive gauche</li> </ul>	<b>1969</b>

1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juin : Menace de la part de la Ville de Lausanne de classer le reste de l'Hermitage en « zone sans affectation spéciale » (lettre Delamuraz).</li> <li>• 8 juillet : approbation partielle du plan d'extension de Lutry par le Conseil d'Etat</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publication du rapport KIM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 juin: loi cantonale sur la construction (LC)</li> <li>• 26 novembre: Ordonnance sur les constructions</li> <li>• Fin 1970: 326 communes ne disposent pas encore d'une réglementation en matière de construction et d'aménagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction port de Mörigen (VBS)</li> <li>• Projet port de plaisance géant (1'600 places) dans la baie de Bienne</li> <li>• Schattenwil : intégralité de la rive est construite (=une centaine de maisons=)</li> <li>• 1970-1972 : Plusieurs tronçons du chemin de rives (Erlach-Vinelz ; Gerolfingen-Mörigen)</li> <li>• Refus permis de construire centre PTT à Port</li> </ul>	1970
1971		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décembre : modification de la LCAT : délai de 10 ans pour la réalisation des équipements techniques ; refus de permis de construire si terrain pas équipé.</li> <li>• 10 décembre 1971 : prise de position du Conseil d'Etat du canton de Vaud dans le cadre de la procédure de consultation concernant l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire</li> <li>• Publication du Plan directeur pilote de Lavaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 octobre : loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1<sup>er</sup> janvier : Entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance sur les constructions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publication du Leitbild « <i>Vorschlag eines touristischen Entwicklungsbildes</i> » par le groupe d'aménagement régional Erlach, Biel-Seeland, Plateau de Diesse</li> <li>• Achat d'une grosse parcelle par le VBS à Lüscherz</li> <li>• Bureau Atelier 5 mandaté pour réaliser planification commune Ipsach</li> </ul>	1971

<p><b>1972</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avril : entrée en vigueur du nouveau plan d'extension de Lutry</li> <li>• Mai : présentation du nouveau concept d'aménagement de la Commune</li> <li>• 16 août : inscription de la partie sud de l'Hermitage à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites</li> <li>• Création de l'Association « Sauvez Lavaux »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mai : interpellation Ducret et consorts au Grand conseil concernant l'exécution AFU dans le canton de Vaud</li> <li>• 12 juillet : règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RAFU)</li> <li>• Septembre + novembre : motion Liron au Grand conseil concernant le règlement d'exécution de l'AFU et la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire</li> <li>• Création du SAT</li> <li>• Lancement de l' « initiative Delafontaine »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26 janvier: Message du CF à l'appui d'un projet d'un AFU en matière d'aménagement du territoire</li> <li>• mars: Débats à l'assemblée fédérale</li> <li>• 17 mars: Arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU)</li> <li>• 29 mars: Ordonnance d'exécution de l'AFU</li> <li>• 31 mai: Message du CF présentant le projet de Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT) aux Chambres fédérales</li> <li>• 20 décembre : Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 mai: Ordonnance d'exécution de l'AFU dans le canton de Berne</li> <li>• 12 juillet : approbation de l'Ordonnance par le CF.</li> <li>• 22 novembre : acceptation des plans des zones protégées à titre provisoire par le Conseil d'Etat bernois</li> <li>• 30 novembre: soumission de ces plans au DAT</li> <li>• Publication de la carte des régions se prêtant à l'exploitation agricole (analyse des propriétés naturelles des terres agricoles)</li> <li>• Fin 1972-début 1973: 7 séances d'information avec autorités communales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 31 janvier : Création de la BAK A.G. (S.A. pour la création et l'exploitation d'infrastructures d'amarrage pour les petits bateaux sur les lacs bernois)</li> <li>• Premier plan déquipement parcelles (canalisations) du Hueb accepté à Bellmund (ne comprend pas Hueb-Birliig et Spitzacker)</li> <li>• Fondation syndicat de remembrement parcellaire</li> </ul>	<p><b>1972</b></p>
--------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------

1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Début des conflits autour de l'exécution de l'AFU dans la commune de Lutry</li> <li>• Lancement de l'initiative « Sauvez Lavaux » par Franz Weber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22 janvier : dépôt des plans des ZPTP (AFU) auprès du Cosneil d'Etat</li> <li>• 13 avril-12 mai : mise à l'enquête publique des plans dans les communes.</li> <li>• Mai + septembre - décembre : interpellation, puis motion Payot au Grand conseil concernant l'application des mesures urgentes AFU.</li> <li>• 16 novembre : dépôt de l'initiative constitutionnelle « Sauver Lavaux »</li> <li>• Adoption du Plan Directeur de la Région Lavausannoise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publication de CK 1973</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 février : acceptation du plan des zones protégées provisoires par le DFJP</li> <li>• 5 mars - 4 avril : mise à l'enquête publique dans les communes du plan cantonal des zones protégées à titre provisoire :</li> <li>• 376 communes et 4165 personnes privées font opposition</li> <li>• 30 avril (environ): conférence de presse d'Erwin Schneider, Directeur des Travaux publics</li> <li>• Création d'un groupe de travail ad hoc (<i>Arbeitsgruppe Dringlicher Bundesbeschluss</i>) chargé du traitement des oppositions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Occupations illégales de plages privées par le « Strandkomitee »</li> <li>• Opposition de la commune de Ligerz concernant les tracés de la N5 et des CFF + séances de conciliations = décision de faire passer la N5 dans un tunnel</li> <li>• Bureau Atelier 5 mandaté pour réaliser planification commune Bellmund</li> <li>• Communes et particuliers font oppositions au plan AFU</li> </ul>	1973
1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 février : Commission IV propose la création d'une zone Z6 à Lutry</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durant l'année: Traitement de 4154 oppositions de privés. 87 oppositions font objet d'un recours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Achat de parcelles sur la rive par la commune de la Neuveville (création de l'espace de détente de St.-Joux)</li> <li>• Chemin piétonnier entre Vinelz et Lüscherz par la Hofmannsfluh</li> </ul>	1974

1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 juillet : adoption du plan et règlement des ZPTP de la commune de Morrens</li> <li>Novembre : présentation du projet Bonnard pour l'Hermitage à la Municipalité de Lausanne</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>9 avril: Première prorogation de l'AFU par le CF</li> <li>août : Publication du rapport « Bericht Seeufer » du Groupe de travail « Rives des lacs » présentant les fondements politique de l'aménagement des rives des lacs</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Divergences entre communes riveraines (Neuveville, Twann et Ligerz) coulent le projet de mise en tunnel de la voie CFF</li> <li>Chemin des rives à Tüscherz</li> <li>Modification radicale projet Hueb : constructions de maisons contigues plutôt qu'immeubles-tours</li> <li>Révision des pronostics démographiques à la baisse</li> </ul>	1975
1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>12 novembre : Conseil d'Etat approuve la modification du plan d'extension de la commune de Lutry concernant la zone de Crochet-Châtelet</li> <li>1<sup>er</sup> Accord entre Ville et famille identifié concernant l'Hermitage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>13 septembre : loi sur la construction et l'aménagement du territoire (Décret sur l'introduction de la zone agricole)</li> <li>Rejet de l' « initiative Delafontaine » en votation populaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>13 juin: rejet du premier projet de LAT en votation populaire</li> <li>30 juin : Deuxième prorogation de la validité de l'AFU par le CF</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Schattenwil : création de l'Interessegemeinschaft Schattenwil à l'occasion de la planification et la réalisation des travaux de raccordement au réseau d'évacuation des eaux usées</li> </ul>	1976

<b>1977</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avril : adoption d'une première version du PQ de l'Hermitage</li> <li>• 6 mai : adoption du plan AFU de la commune de Lutry</li> <li>• 27 septembre : après une nouvelle négociation entre Ville et famille identifié, suite aux oppositions formulées à l'encontre du premier PQ, amendement du 1<sup>er</sup> PQ et acceptation par Conseil communal</li> <li>• Février : second plan de zone de la Commune de Morrens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11-12 juin : acceptation de l'initiative populaire « Sauvez Lavaux »</li> <li>• 13 septembre : loi sur la protection de la région de Lavaux</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inauguration du port de Wingreis</li> </ul>	<b>1977</b>
<b>1978</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 février : création de la Fondation de l'Hermitage</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 février : Message du CF concernant le deuxième projet de LAT</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelle réduction taille des projets de construction</li> <li>• Nouveau plan de zones à Bellmund (renonce à construire dans zone Spitzacker)</li> <li>• Nouveau plan de zones Ipsach (également réduction des zones dévolues à la construction)</li> </ul>	<b>1978</b>

<b>1979</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avril : mort de Paul identifié</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>12 février</b> : Loi sur le plan de protection de Lavaux</li> <li><b>juin</b> : dernière prolongation de la validité du RAFU → fin 1981</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 juin: adoption de la LAT (seconde version) au Parlement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>19 décembre : Ordonnance réglant provisoirement l'introduction de la LAT dans le canton de Berne (troisième prorogation de la validité de l'AFU)</li> </ul>		<b>1979</b>
<b>1980</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Février : achat par la Ville et le canton de la dernière parcelle constructible de l'Hermitage encore aux mains de la famille identifié</li> <li>Règlement du plan d'extension des régions périphériques et foraines</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>1er janvier: entrée en vigueur de la LAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 mars : Lancement d'une initiative du parti socialiste bernois consistant en un projet de loi cantonal concernant la protection des rives des lacs et des rivières</li> </ul>		<b>1980</b>
<b>1981</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>31 décembre : fin de la validité des mesures AFU</li> </ul>			<b>1981</b>
<b>1982</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>6 juin : Acceptation de l'initiative socialiste sur la loi sur les rives des lacs et rivières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Changement Président commune Bellmund : réorientation planification vers déclassement Hueb</li> </ul>	<b>1982</b>
<b>1983</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>29 juin : Ordonnance sur les rives des lacs et des rivières</li> </ul>		<b>1983</b>

<b>1984</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventaire des surfaces d'assolement dans canton de BE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseils communaux Ipsach et Bellmund retiennent variantes de construction réduites</li> <li>• Expertise juridique concluant à absence d'obligation indemnisation en cas déclassement</li> <li>• Conflit entre Ipsach et Bellmund concernant déclassement des terrains du Hueb à Bellmund</li> </ul>	<b>1984</b>
<b>1985</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Achèvement de la construction du Tribunal Cantonal sur le haut du domaine de l'Hermitage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 mai : Loi sur le développement économique régional (LDER)</li> <li>• 4 décembre : loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place du Réseau national d'observation des sols (NABO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 juin : révision de la loi cantonale sur les constructions (LC)</li> <li>• Motion Wyss acceptée au Grand conseil bernois</li> <li>• DTP chargé de réaliser plan directeur des surfaces d'assolement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandon du projet de construction d'un second port à Vinelz</li> <li>• 1985-1986 : réalisation du tronçon de chemin de rive entre Bipschal et Kleintwann</li> </ul>	<b>1985</b>
<b>1986</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire : obligation pour les cantons de mettre sous protection 450'000 ha de terres d'assolement dans tout le pays</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soumission du plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire à l'OFAT pour approbation</li> <li>• DTP refuse PQ Hueb en exigeant qu'il soit coordonné avec planification des surfaces d'assolement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Changement Président commune Ipsach : réorientation planification vers déclassement Hueb</li> <li>• Atelier 5 propose déclassement du Hueb à Ipsach</li> </ul>	<b>1986</b>
<b>1987</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau plan d'affectation de la Commune de Lutry</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mai : adoption du plan directeur cantonal vaudois</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opposition des deux communes au plan cantonal des surfaces d'assolement</li> </ul>	<b>1987</b>



<b>1988</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>DTP rejette les oppositions au plan cantonal des surfaces d'assolement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assemblée communal Bellmund accepte déclassement Hueb</li> </ul>	<b>1988</b>
<b>1989</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>Syndicat de remaniement parcellaire exige 420'000.- aux communes et au canton pour les frais de planification</li> </ul>	<b>1989</b>
<b>1992</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrée en vigueur de l'arrêté fédéral concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Assemblée communal Ipsach accepte déclassement Hueb</li> </ul>	<b>1992</b>
<b>1994</b>					<ul style="list-style-type: none"> <li>Schattenwil : Mise à l'enquête publique du plan communal de protection des rives dans les communes de Vinelz et Lüscherz</li> </ul>	<b>1994</b>
<b>1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rejet en votation populaire du projet de construction d'un établissement secondaire au sud du Tribunal cantonal</li> <li>Motions Santschi et Rey demandant le classement de l'intrégalité du domaine de l'Hermitage à l'inventaire cantonal.</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Communes d'Ipsach et Bellmund participent au dédommagement des frais du syndicat de remaniement parcellaire à hauteur de 215'000.- (soit environ 50%, le reste étant payé par le canton)</li> </ul>	<b>1996</b>

**ANNEXES ETUDE DE CAS DE L'AMENAGEMENT DES RIVES DU LAC  
DE BIENNE (ANNEXES B)**

**Annexe B.1 : Données morphologiques sur l'évolution de la population et de la construction de logements entre 1960 et 1990 dans les 15 communes bernoises riveraines du lac de Biene**

Unités politico-administratives		Populations <sup>472</sup>				Logements <sup>473</sup>			
Districts	Communes	Pop 1960	Pop 1970 (%augmentation/diminution 60-70)	Pop 1980 (%augmentation/diminution 70-80)	Pop 1990 (%augmentation/diminution 80-90)	Nbre logements construits 1947-1961 (%de logements construits durant cette période ; 100=1990)	Nbre logements construits 1961-1970 (%de logements construits durant cette période ; 100=1990)	Nbre logements construits 1971-1980 (% de logements construits durant cette période ; 100=1990)	Nbre logements construits 1981-1990 (% de logements construits durant cette période ; 100=1990)
La Neuveville	La Neuveville	3216	3'917 (+21.8%)	3'519 (-10.16%)	3'324 (-5.54%)	160 (10.6%)	338 (22.4%)	163 (10.8%)	98 (6.5%) (1990=1507)
Nidau	Ligerz	513	469 (-8.58%)	433 (-7.68%)	451 (+4.16%)	19 (7.9%)	16 (6.7%)	20 (8.3%)	17 (7.1%) (1990=240)
Nidau	Twann	879	847 (-3.64%)	768 (-9.33%)	810 (+5.47%)	37 (8.2%)	57 (12.7%)	46 (10.2%)	32 (7.1%) (1990=449)
Nidau	Tüscherz-Alfermée,	374	317 (-15.24%)	295 (-6.94%)	271 (-8.14%)	19 (13.2%)	14 (9.7%)	18 (12.5%)	13 (9%) (1990=144)
Bienne	Bienne	59'216	64'333 (+8.64%)	53'793 (-16.38%)	51'893 (-3.53%)	7316 (28.8%)	5'301 (20.6%)	1'927 (7.5%)	1'440 (5.6%) (1990=25'677)
Nidau	Nidau	4371	7'964 (+82.2%)	7'932 (-0.4%)	7'453 (-6.04%)	642 (18%)	1'413 (39.7%)	678 (19.0%)	180 (5.1%) (1990=3561)

<sup>472</sup> Sources: Atlas interactif de la Suisse, selon les données des recensements fédéraux de population, Berne, OFS, Section structure de la population et des ménages.

<sup>473</sup> Sources: Atlas interactif de la Suisse, selon les données du recensement des bâtiments et des logements et recensement de la population 1990, Berne, OFS, Section structure de la population et des ménages. Le recensement des bâtiments et des logements réalisé dans le cadre du recensement de la population ne porte pas sur la totalité des bâtiments, mais seulement sur ceux dont au moins une partie sert à l'habitation et sur ceux qui étaient habités au moment du recensement.

Nidau	Ipsach	791	1'480 (+87.1%)	2'736 (+84.86%)	3'052 (+11.55%)	164 (12.2%)	242 (18.1%)	583 (43.5%)	296 (22.1%) (1990=1340)	
Nidau	Sutz- Lattrigen	618	784 (+26.86%)	813 (+3.7%)	944 (+16.11%)	92 (21.1%)	87 (20.0%)	59 (13.5%)	69 (15.8%) (1990=436)	
Nidau	Mörigen	224	418 (+86.61%)	649 (+55.26%)	725 (+11.71%)	18 (16.3%)	76 (26.5%)	91 (31.7%)	56 (19.5%) (1990=287)	
Nidau	Täuffelen	1500	1'761 (+17.4%)	1'939 (+10.11%)	2'443 (+25.99%)	143 (14.1%)	188 (18.5%)	168 (16.6%)	254 (25%) (1990=1014)	
Nidau	Hagneck	159	229 (+44.03%)	261 (+13.97%)	304 (+16.48%)	18 (15.8%)	23 (20.2%)	28 (24.6%)	18 (15.8%) (1990=114)	
Erlach	Lüscherz	363	344 (-5.23%)	329 (-4.36%)	406 (+23.4%)	43 (15.9%)	42 (15.5%)	53 (19.6%)	32 (11.8%) (1990=271)	
Erlach	Vinelz	445	433 (-2.7%)	530 (+22.4%)	629 (+18.68%)	40 (11.1%)	43 (11.9%)	68 (18.9%)	60 (16.7%) (1990=360)	
Erlach	Erlach	858	1'052 (+22.61%)	972 (-7.6%)	1'052 (+8.23%)	63 (11.6%)	102 (18.8%)	42 (7.7%)	71 (13.8%) (1990=542)	
Erlach	Gals	619	690 (+11.47%)	590 (-14.49%)	686 (+16.27%)	18 (7.2%)	46 (18.3%)	16 (6.4%)	46 (18.%) (1990=251)	
	<b>Total po- pula- tion/constr uctions</b>	<b>74'146</b>	<b>85'038</b> (+14.69%)	<b>75'559</b> (-11.15%)	<b>74'443</b> (-1.48%)	<b>8792</b> (24.29%)	<b>7988</b> (22.07%)	<b>3960</b> (10.94%)	<b>2682</b> (7.41%) (1990=36'193)	
								<b>-9.14%</b>	<b>-50.43%</b>	<b>-32.27%</b>
<b>MODIFICATIONS DU RYTHME DES CONSTRUCTIONS</b>										

**Annexe B.2 : Evolution des surfaces agricoles et construites 1952 – 1992 (valeurs absolues) : périmètres des rives du lac de Biene et de la colline du Hueb**

Districts	Communes	Surfaces agricoles (Prairies, champs, cultures fruitières et vignes, pâturages, alpages) en ha				Surfaces construites (habitat, industrie, commerce, transports, espaces verts) en ha.			
		1952 <sup>474</sup>	1972	1979/85	1992/97	1952	1972	1979/85	1992/97
Bienne	Bienne	758	326	244	214	386	813	885	916
La Neuveville	La Neuveville	198	154	153	143	67*	85	92	102
Nidau	Ligerz	74	79	63	62	16*	16	17	18
	Twann	348	331	273	266	16*	25	61	62
	Tüscherz-Alfermée	35	39	21	21	15*	9	24	24
	Nidau	83	30	2	1	66	97	131	132
	Sutz-Lattrigen	227	183	176	170	25*	51	57	64
	Mörigen	157	162	135	130	23	15	38	43
	Täuffelen	342	291	293	269	65	85	77	102
	Hagneck	135	130	125	122	6**	9	18	21
	<i>Ipsach</i>	<i>169</i>	<i>134</i>	<i>109</i>	<i>100</i>	<i>14</i>	<i>49</i>	<i>68</i>	<i>77</i>
	<i>Bellmund</i>	<i>242</i>	<i>220</i>	<i>218</i>	<i>208</i>	<i>11</i>	<i>31</i>	<i>36</i>	<i>48</i>
<i>Port</i>	<i>152</i>	<i>94</i>	<i>84</i>	<i>74</i>	<i>28</i>	<i>65</i>	<i>78</i>	<i>89</i>	
Erlach	Lüscherz	283	269	243	242	22	26	37	39
	Vinelz	282	271	250	245	43	44	45	50
	Erlach	249	178	157	155	22	38	45	47
	Gals	498	481	428	424	26**	38	54	57

<sup>474</sup> Produites dans une logique encore dominée par l'économie agricole, les données de 1952 *ne distinguent pas* au sein de la catégorie des aires improductives, les glaciers, les rochers, les éboulis ou encore les cours d'eaux, des surfaces construites (bâtiments, places, surfaces dévolues aux transports, etc.) !! Pour le périmètre qui nous concerne les conséquences sont importantes et rendent la comparaison des données de 1952 avec celles des autres périodes problématiques. Nous avons tenté de contourner le problème en les corrigeant selon une méthode explicitée en commentaire du tableau (\* et \*\*). Il convient encore de noter que pour l'ensemble des données présentées ici, les surfaces forestières ont été systématiquement écartées.

Total District Bienne	989	489	365	323	405	880	977	1'021
Total District La Neuveville	3'402	3491	2'590	2'556	141*	165	287	323
Total District Nidau	5'732	5033	4'682	4'506	641*	1'000	1'316	1'502
Total District Erlach	6'008	5791	5'426	5'368	587*	489	698	745
Total Canton de Berne	384'000	365'849	262'905	258'149	24'191** *	30'152	34'353	38'128

Sources : Bureau fédéral de la Statistique 1952, 1972 & OFS 1996

\* = Ces chiffres ont été corrigés comme suit : donnée des terres improductive de 1952 de laquelle l'on soustrait la valeur de la surface inculte (valeur diminuée de 10%) annoncée - lorsqu'elle existe - dans les données de 1972

\*\* = idem que précédent + soustraction supplémentaire des surfaces des cours d'eau.

\*\*\* = idem que précédent + soustraction des surfaces lacustres.

### Annexe B.3 : Résultats par communes du périmètre des votations cantonales et fédérales concernant les questions du droit foncier et de l'aménagement du territoire

Communes	Votation fédérale du 14 septembre 1969 sur les dispositions constitutionnelles sur le droit foncier (articles 22 <sup>ter</sup> et 22 <sup>quater</sup> ) Résultats en %		Votation cantonale bernoise du 7 juin 1970 sur la loi sur les constructions Résultats en %		Votation fédérale du 13 juin 1976 sur la loi sur l'aménagement du territoire Résultats en %		Votation cantonale bernoise du 6 juin 1982 sur l'initiative socialiste proposant une législation de protection des rives des lacs Résultats en %		Votation cantonale bernoise du 6 juin 1982 sur le contre-projet du gouvernement bernois à l'initiative socialiste Résultats en %	
	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
	La Neuveville	71.8	28.2	67	33	48.8	51.2	66.6	33.4	51.5
Ligerz	49	51	68.3	31.7	33.3	66.7	28.3	71.7	50.8	49.2
Twann	57.1	42.9	58.2	41.8	32.1	67.9	33.7	66.3	54.4	45.6
Tüscherz-Alfermée	58.3	41.7	65.4	34.6	34.8	65.2	45	55	47.7	52.3
Bienne	57.8	42.2	71.3	28.7	56.3	43.7	73.3	26.7	51.5	48.5
Nidau	56.6	43.4	76.6	23.4	53.7	46.3	70.6	29.4	51.5	48.5
Ipsach	56.3	43.7	73.2	26.8	47.8	52.2	61.6	38.4	57.1	42.9
Sutz-Lattrigen	67.5	32.5	62.5	37.5	42.2	57.8	58.4	41.6	51.7	48.3
Mörigen	45.5	54.5	64.8	35.2	42.7	57.3	48.8	51.2	63.9	36.1
Täuffelen	63.4	36.6	68.3	31.7	39.6	60.4	64.5	35.5	68.2	31.8
Hagneck	55.6	44.4	55.1	44.9	35.1	64.9	63.7	36.3	48.6	51.4
Lüscherz	51.7	48.3	33.3	66.7	14.7	85.3	37.2	62.8	25	75
Vinelz	65	35	65.7	34.3	20	80	50	50	25.8	74.2
Erlach	72.7	27.3	78.7	21.3	44.4	55.6	60.5	39.5	38.5	61.5
Gals	50	50	67	33	15	85	52.8	47.2	28.7	71.3
<b>Taux de participation cantonal (fédéral)</b>	20% (fédéral : 31.5%)		69%		33% (fédéral : 34%)		38%			

Sources : Bieler Tagblatt, Journal du Jura

**Annexe B.4 : Tableau des B&S dérivés de la ressource sol pour le périmètre des rives du lac de Biene : état au début des années 1980  
(les rivalités en gras correspondent aux sous-cas retenus)**

Types d'usages	Catégories de biens et services	Types d'usages et localisation	Rivalités (B&S + acteurs)	Evolution de la pression sur la ressource (usages d'exploitation)
<i>A. Surfaces à bâtir</i>	<b>A1.</b> Urbanisation, aménagements collectifs, infrastructures (énergie, télécoms, endiguements, etc.)	<p>1) Espace d'implantation de toute une série de localités et de sites bâtis de différentes tailles allant d'une agglomération de la grandeur de Biene et de ses communes périurbaines (Ipsach, Nidau) à des bourgs (La Neuveville, Erlach), des villages (Vinelz, Lüscherz, Twann, etc.), ou encore à des groupes de bâtiments isolés.</p> <p>2) Endiguement et renforcement du rivage sur une grande partie de la rive gauche, ainsi que sur certaines parties de la rive droite (notamment la rive entre Vinelz et Lüscherz).</p> <p>3) Aménagements hydrauliques (canaux, barrages et usines électriques) ayant pour objectifs de réguler et stabiliser le niveau des eaux du lac et de produire un peu d'électricité. Un aménagement se situe à l'embouchure du canal de Hagneck dans le lac et l'autre à Port sur le canal d'évacuation des eaux de Nidau-Büren.</p> <p>4) 4 stations d'épuration des eaux à Erlach, Lüscherz, Twann, Le Landeron.</p> <p>5) Raffinerie de pétrole à Cressier (NE)</p>	<p>1) Zones à bâtir souvent surdimensionnées.</p> <p>2) Disparition des rives à l'état naturel, des roselières et de la faune. Destruction de certaines interactions eau - environnement.</p> <p>3) Assèchement des zones humides côtières suite à la limitation drastique de la fluctuation des eaux du lac et assèchement des marais du Seeland.</p> <p>4) Quelques rejets d'eaux insuffisamment nettoyées</p> <p>5) Pollutions répétées du canal de la Thielle suite à des fuites (notamment novembre 1967)</p>	
	<b>A2.</b> Logement, appartements, villas, résidences secondaires	<p>1) Résidences secondaires sur la rive droite entre Vinelz et Lüscherz, à Gerolfingen, Lattrigen, ainsi qu'entre Sutz et Ipsach. Quelques zones de villas familiales également sur la rive gauche à Marnin (entre Neuveville et Ligerz), entre Twann et Tüscherz-Alfermée et dans les environs de Vingelz.</p>	<b>1) Exclusion des non-proprétaires de l'accès aux rives, ainsi qu'aux eaux publiques du lac et interruption du cheminement du chemin public des rives.</b>	
	<b>A3.</b> Zones d'activités artisanales, industrielles et commerciales	<p>1) Chantiers navals : 1 à Engelberg (rive gauche) et 2 à Erlach</p> <p>2) Rampe à bateaux de la compagnie de navigation des 3 lacs à Nidau</p> <p>3) Zone de débarquement de gravier et de sable de l'entreprise Sand &amp; Kries AG à Nidau (en activité jusqu'au milieu des années 1970)</p>	Pas de rivalités identifiées	



<p><b>A4.</b> Infrastructures pour les transports (routes, rail, etc.)</p>	<p>1) Construction d'une semi-autoroute à trois voies (N5) le long de la rive gauche du Landeron à Bienne  2) Doublement de la voie CFF suivant le même parcours (en tunnel entre Alfermée et Bienne)  3) Route cantonale sur la rive droite, proche de la rive entre Lüscherz, Vinelz et Erlach.</p>	<p><b>1) + 2) L'implantations de la route et du rail implique souvent une coupure entre le village et la rive. Procédures de remembrements parcellaires (obligatoires), parfois même expropriation et destruction de parcelles de vignoble. Atteintes importantes au paysage (naturel et construit) et accroissement des nuisances dues au trafic pour les habitants.</b></p>	
<p><b>A5.</b> Infrastructures touristiques et loisirs</p>	<p>1) Débarcadères dans l'ensemble des localités de la rive gauche. A l'exception de Lüscherz, pas de débarcadères sur la rive droite.  2) Ports de plaisance à La Neuveville, Le Landeron, Erlach, Lüscherz, Gerolfingen, Möringen, Nidau, Bienne et Wingreis.  3) piscines/plages explicitement aménagées à Erlach, La Neuveville, Nidau et Bienne.  4) Campings/caravanings à Erlach (1), Vinelz (2), Lüscherz (2), Täuffelen-Gerolfingen (1), La Neuveville (1) et au Landeron (3).  5) Chemin pédestre autour du lac couvrant la quasi totalité de la rive droite sauf (essentiellement) entre Lüscherz et Vinelz, Vingelz et Alfermée, Marnin et Ligerz et à Sutz-Lattrigen en direction d'Ipsach.</p>	<p>2)-5) De manière générale, existences de rivalités aussi bien entre usages touristiques hétérogènes, qu'au sein d'usages touristiques homogènes (surfréquentation).  1)-4) Rivalités avec deux types d'acteurs relativement différents que sont les pêcheurs et les associations de protection de la nature ; mais pas de conflits notoires.  <b>2) Développement d'une politique d'achat de parcelles sur les rives de manière à permettre la construction des infrastructures portuaires et de plage pour le public. Nécessité d'aménager des places de parcs.</b>  4) Problème des « caravanes permanentes » comme semi-privatisation des rives.  <b>5) Conflit important avec les propriétaires fonciers, notamment ceux de résidences secondaires. Rivalité possible avec la protection de la nature là où le chemin traverse des réserves naturelles (notamment Möringen</b></p>	
<p><b>A6.</b> Militaire</p>	<p>Aucun usage repéré</p>	<p>Pas de rivalités identifiées</p>	

	<b>A7. Réserves de zones à bâtir</b>	L'ensemble des communes riveraines disposent de zones à bâtir dans leurs plans d'aménagement locaux. Pour certaines, ces zones sont surdimensionnées. Un des effets importants de l'AFU de 1972 a précisément consisté à interdire provisoirement la construction dans nombre de ces espaces officiellement constructibles. Pour d'autres communes, la situation est inverse puisque, suite à la vente d'importantes surfaces à des privés, elles ne disposent plus de réserves suffisantes pour leur développement (exple : Twann, Tüscherz).	En cas de classement dans la zone à bâtir, les communes sont obligées d'équiper les parcelles (loi bernoise sur les constructions entrée en vigueur en 1971). Cependant, en cas de déclassement, conflits possibles avec les propriétaires fonciers qui demandent une indemnisation pour expropriation matérielle.	
	<b>A8. Investissement, capitalisation et spéculation</b>	Un certain nombre de terrains (en principe non construits) situés en zones à bâtir sont susceptibles de faire l'objet d'usages de capitalisation, de spéculations, ou d'investissements. Les usages de ces terrains étant d'ordre « privé » (littéralement au double sens du terme), il est très difficile de repérer de tels usages sur la base des documents à disposition, voire même à travers les entretiens. On peut toutefois imaginer, que les terrains faisant l'objet de tels (tentatives) d'usages se trouvent essentiellement dans les zones à bâtir non encore construites.	Possibles rivalités autour du reclassement en zone protégée ou en zone agricole.	
<i>B. Espaces naturels et biodivers</i>	<b>B1. Zones marécageuses</b>	En complément des zones protégées de l'île St.-Pierre, Mörigen et Hagneck, mentionnées en B3, on peut encore signaler 3 zones marécageuses dignes d'intérêts (et qui figureront dans l'inventaire fédéral des zones marécageuses suite à l'adoption de l'initiative de Rothenthurm en 1987) : 1) zone entre l'embouchure du canal de Hagneck et le port de Täuffelen. 2) prolongation de la réserve de Mörigen à l'ouest (direction Gerolfingen). 3) Erlach, prolongation du Heidenweg en direction de Vinelz.	Rivalités possibles avec les baigneurs, promeneurs (sur le chemin des rives), voire avec les pratiquants de sports nautiques (interdiction de s'approcher des rives marécageuses et des roselières).	
	<b>B2. Parc national</b>	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées	

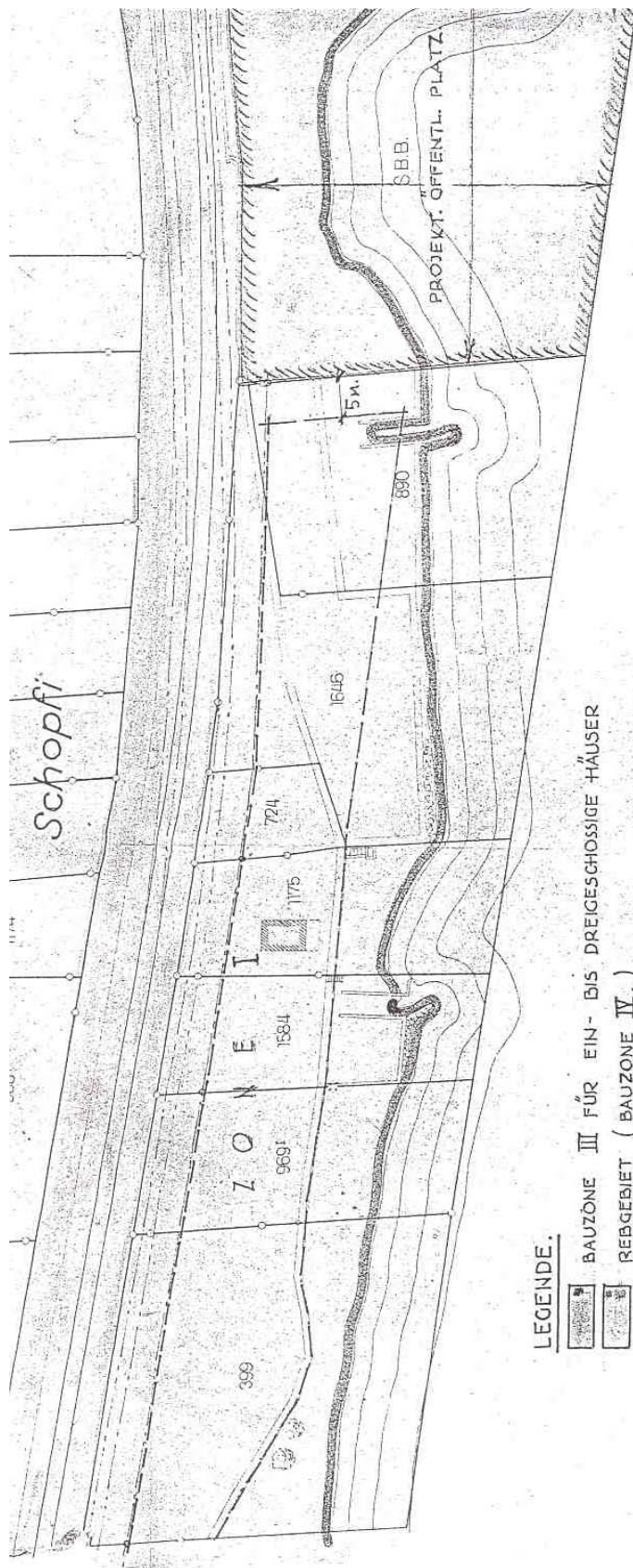
<b>B3.</b> Zones protégées régionales, réserves naturelles	<p>1) Ile St-Pierre (depuis le 26.4.1972)</p> <p>2) Réserve ornithologique et botanique de Möriegen (depuis le 16.9.1953, complétée le 29.11.1957)</p> <p>3) Réserve ornithologique et botanique du delta de l'Aar à Hagneck (depuis 11.5.1954)</p> <p>4) zone rocheuse abritant des plantes xérophiles sur les pentes à la sortie ouest de Bienne (depuis 23.5.1956)</p> <p>5) Plage de Lüscherz (depuis 30.10.1959)</p> <p>6) Zone protégée de Gals : réserve botanique et zoologique + protection du paysage des rives du lac (depuis 29.1.1963)</p> <p>7) Gorges du ruisseau de Twann et « Felsenheide » « Sunneflue » (depuis 24.12.1968)</p> <p>8) Réserve ornithologique de Nidau (mise sous protection postérieure à 1975)</p>	Rivalités possibles avec les baigneurs, promeneurs, voire avec les pratiquants de sports nautiques (interdiction de s'approcher des rives marécageuses et des roselières).	
<b>B4.</b> Réserves de chasse ou de pêche	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées	
<b>B5.</b> Forêts et lisières	Peu de zones de forêts autour du lac. Sur la rive gauche, la forêt se trouve en retrait du lac, sur les pentes qui dominent le vignoble. Sur la rive droite, on trouve généralement des cordons de forêt de largeur limitée qui séparent la rive proprement dite des agglomérations. La rive sud-ouest entre Vinelz et Le Landeron est également recouverte par un cordon de forêt séparant les zones agricoles des rives.	Pas de rivalités identifiées	
<b>B6.</b> Surfaces de compensation écologique	Non, pas avant les années 1990.	Pas de rivalités identifiées	
<b>B7.</b> Protection de localités, de groupes de bâtiments et du paysage construit (ou culturel)	<p>Bien que le degré de protection ait varié dans le temps, on peut repérer, si l'on se réfère en priorité au plan des zones protégées à titre provisoire découlant de l'exécution de l'AFU (Documents cartographiques II), plans valables durant une grande partie de la période considérée (soit entre 1973 et 1979), trois catégories d'objets protégés :</p> <p>1) Localités dont l'aspect général est protégé : La Neuveville, Ligerz, Twann, Erlach</p> <p>2) Localités ou sites dans lesquels des objets ou un groupe de bâtiments sont mis sous protection : Chavannes, Bipschal, Schernelz, Kleintwann, Chapf, Wingreis, Tüscherz, Vingelz, Möriegen, Täuffelen, Lüscherz, Vinelz,</p> <p>3) L'ensemble du vignoble de la rive gauche se trouve classé en zone protégée..</p>	Quelques conflits autour de projets d'aménagements de sites bâtis ou de transformations de bâtiments protégés (notamment Schulheim Schloss à Erlach dans les années 1976-78). Cependant, ces conflits n'ont pas de pertinences particulière du point de vue de la problématique des rives.	

	<b>B8.</b> Zones de protection des sites archéologiques	Il existe de nombreuses zones de protection des sites archéologiques sur le pourtour des rives du lac dont les plus importantes sont : Schlössli à Sutz, Ziegelhütte à Lattrigen, Strandboden à Mörigen, la rive entre Gerolfingen et Täuffelen, portions de rives à Lüscherz, rive publique de Vinelz, portions de rives de l'île St.-Pierre, Erlach, Ligerz, région de la gare de Twann, ainsi que le lieu dit Ros-telen sur la même commune, le site de Wingreis-Engelberg, Vingelz, deux secteurs situés entre les rives de la Thielle et le Strandbad à Nidau.	Quelques exemples de rivalités avec des projets de construction d'aménagements sur les rives telles que <b>ports de plaisance, plages.</b>
<i>C. Entrepotage de déchets</i>	<b>C1.</b> Déchetteries à ciel ouvert <b>C2.</b> Entrepotages des déchets incinérés	1) Des entrepotages des déchets sur les rives du lac ont existé à la fin des années 1960. 2) De nombreux remblais (Erlach, La Neuveville, Bienne) sont composés de déchets de chantiers.	1) Les problèmes découlant de ces entrepotages ont été résolus à la fin des années 1960 avec la construction d'une usine d'incinération entre Le Landeron et La Neuveville 2) Pas de rivalités identifiées
<i>D. Production de matières premières minérales et végétales</i>	<b>D1.</b> Mines	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées
	<b>D2.</b> Gravières, sablières, carrières	Quelques carrières existaient (exploitation par l'entreprise Sand & Kries AG) dont l'exploitation a été arrêtée avant la fin des années 1960.	Pas de rivalités identifiées
	<b>D3.</b> Tourbières	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées
	<b>D4.</b> Humus	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées
<i>E. Filtrage et régulation du cycle de l'eau</i>	<b>E1.</b> Filtrage de l'eau	Les surfaces des rives non construites contribuent au processus de filtrage.	Des rivalités entre traitement de la vigne et protection de la qualité des eaux ont existé durant les années 1960.
	<b>E2.</b> Filtrage de l'air	Les surfaces des rives non construites contribuent au processus de filtrage.	Pas de rivalités identifiées
	<b>E3.</b> Régulation du cycle de l'eau	L'ensemble des infrastructures liées aux deux corrections des eaux du Jura (canaux, barrages, digues, aménagement des rives, etc.), ainsi que les rives naturelles du lac contribuent à cette régulation.	Rivalité entre lutte contre les inondations et protection des terres agricoles d'un côté et protection des sites marécageux de l'autre. Cette rivalité n'a pas débouché sur un conflit significatif remettant en cause la deuxième correction des eaux du Jura entre 1962 et 1973.

<i>F. Surfaces fertiles (agriculture, biomasse)</i>	<b>F1.</b> Surfaces agricoles intensives	<p>1) Zone de cultures intensives dans l'ensemble de la plaine du Seeland (quasiment l'ensemble des communes des rives sud-ouest et de la rive droite). Rares sont les endroits où ces cultures touchent la rive proprement dite (rive du sud-ouest entre Vinelz, Erlach et Le Landeron et ferme de la Budlei à Vinelz)</p> <p>2) La rive gauche est plantée de vignes.</p> <p>3) Des parcelles de l'île St.-Pierre sont mise en culture (intensive).</p> <p>4) Vergers (tiges basses) autour de Vinelz.</p>	<p>1) Assèchement des zones humides côtières suite à la suppression de la fluctuation des eaux du lac et assèchement des marais du Seeland. Cette rivalité n'a pas débouché sur un conflit significatif remettant en cause la deuxième correction des eaux du Jura entre 1962 et 1973.</p> <p>2) Problèmes de pollutions des eaux dans les années 1960 et 1970 dus aux traitements de la vigne.</p> <p>3) Des questions se posent sur l'intensité de la mise en culture des terres dans cette zone protégée d'importance nationale.</p>	
	<b>F2.</b> Pâturages, Alpagnes, Prairies, Surfaces agricoles extensives	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées	
	<b>F3.</b> Forêts (sylviculture, cueillette, loisirs)	Peu de zones de forêts sur les rives du lac proprement dites. Parcelles de forêts alluviales sur la rive sud et la rive droite (entre Zihlkanal et Erlach ; Erlach et Vinelz ; Vinelz et Lüscherz ; Lüscherz et Hagneck ; Hagneck et Gerolfingen ; à Sutz-Lattrigen et à Ipsach)	Forêts alluviales généralement mises sous protection (zones protégées d'importance régionale ou nationale). Potentialités de rivalité avec le chemin des rives et le passage des promeneurs.	
	<b>F4.</b> Agriculture hors sol	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées	
	<b>F5.</b> Surfaces de jardinage, cultures potagères et pépinières	Aucun usage repéré	Pas de rivalités identifiées	

Sources : cartes topographiques de différentes périodes (Documents Cartographiques III), relevé des rives du lac de Biemme 1982 (Verein Bielseeschutz 1983), photos aériennes (entretien Iseli), entretiens (entretiens Rohner, Iseli, Oechslin).

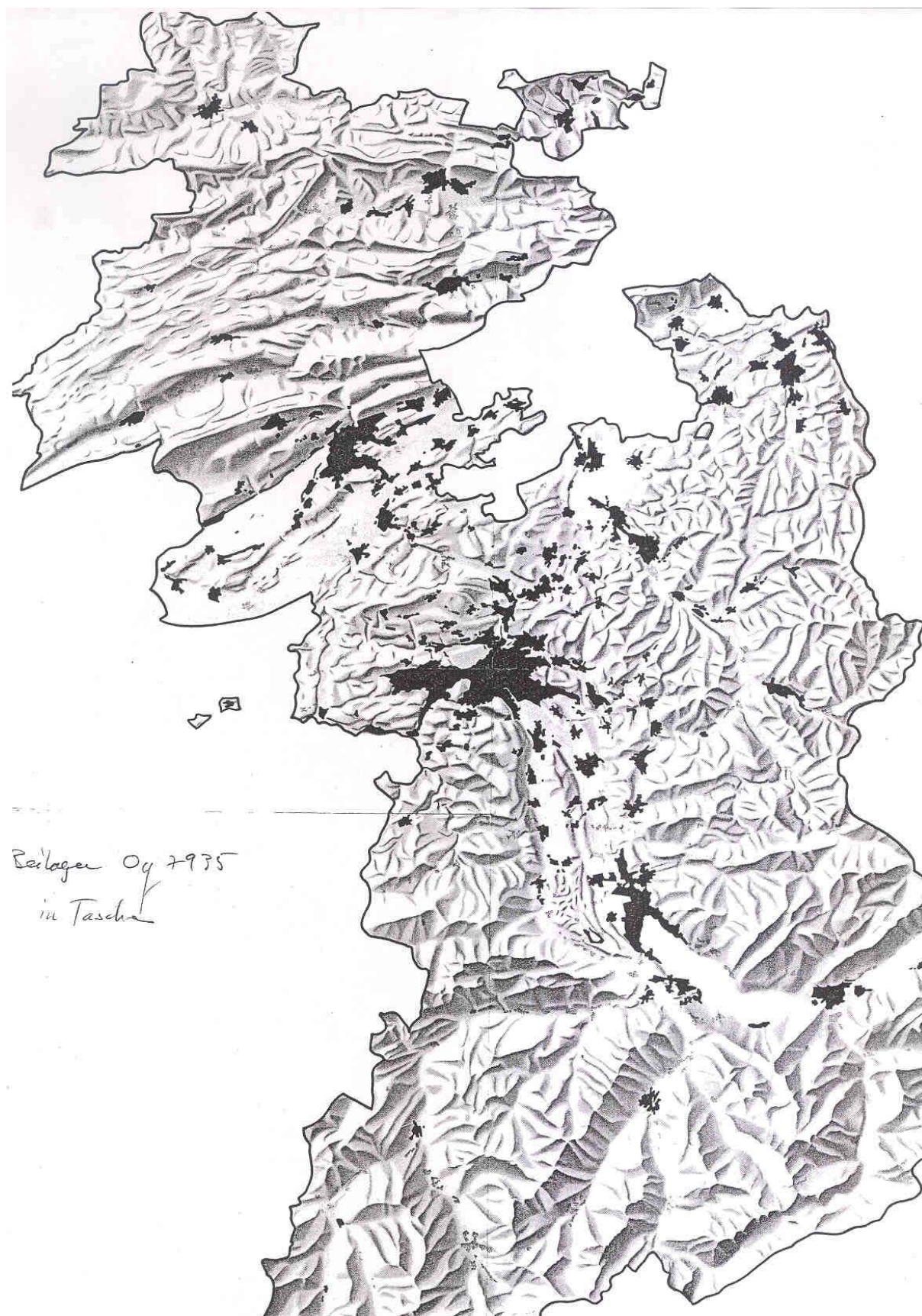
# Annexe B.5 : Exemple de plans de zones de 1934



## LEGENDE.

- BAUZONE III FÜR EIN- BIS DREIGESCHOSSIGE HÄUSER
- REGGEBIET (BAUZONE IV.)
- BAUVERBOT (BAUZONE V.)
- S. B. B.
- S. B. B. DOPPELSPURPROJEKT.
- BAULINIEN.
- PROJEKT. ÖFFENTL. WEG & PLÄTZE.
- WASSERLINIE. (428,50 Ü. M.)
- BAUZONE II FÜR EIN- BIS ZWEIFGESCHOSSIGE HÄUSER.
- BAUZONE I FÜR 1-GESCHOSSIGE HÄUSER.

**Annexe B.6 : L'état des surfaces classées en zones à bâtir dans le canton de Berne au début des années 1970**



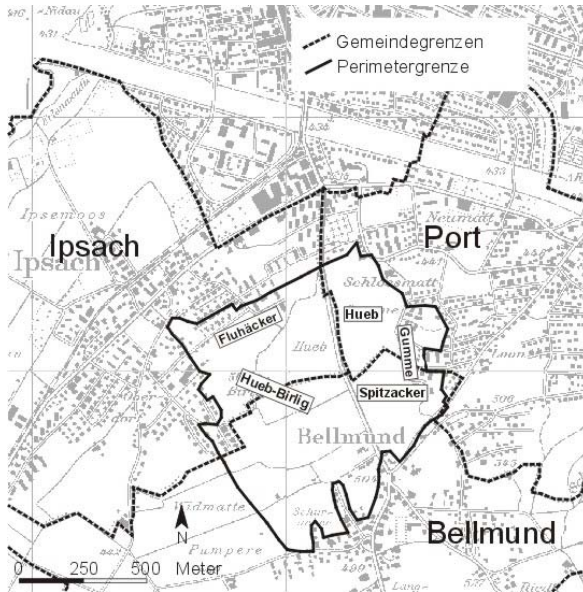
# Annexe B.7 : Le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire de 1973 selon l'AFU



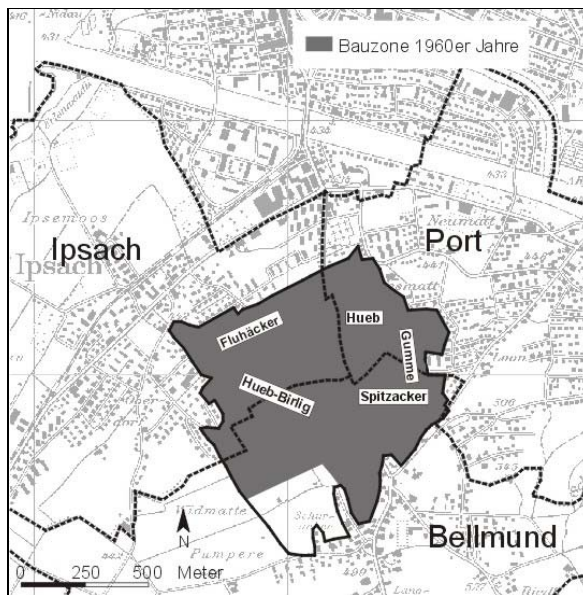


**ANNEXES ETUDE DE CAS RÜCKZONUNG HUEB (ANNEXES C)**

### Annexe C.1: Le périmètre de la colline du Hueb et ses différentes zones

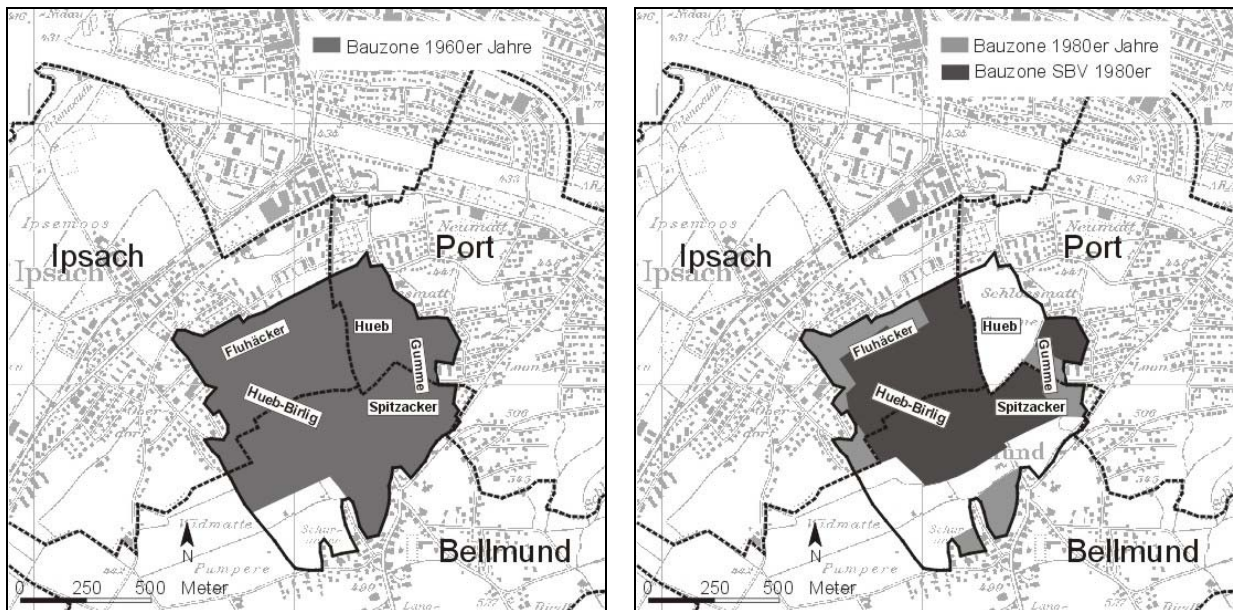


### Annexe C.2: La zone constructible des années 1960 sur la colline du Hueb



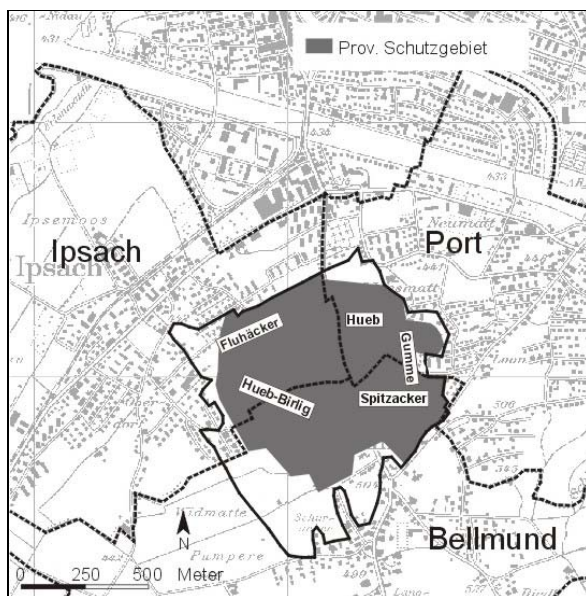
Sources: Plans de zones de Bellmund (1964), Ipsach (1961) et Port (1963)

### Annexe C.3 : Comparaison des zones constructibles des années 1960 et de la ZAB des années 1980



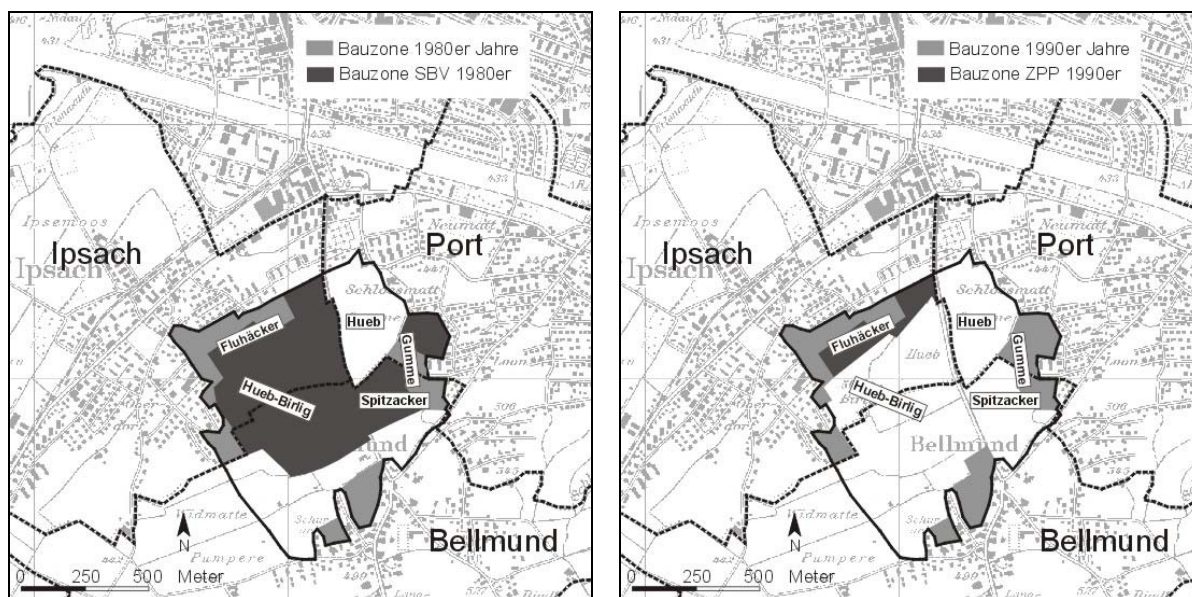
Sources: Plans de zones de Bellmund (1964/80), Ipsach (1961/81) et Port (1963/84)

### Annexe C.4 : Les zones protégées à titre provisoire selon l'AFU



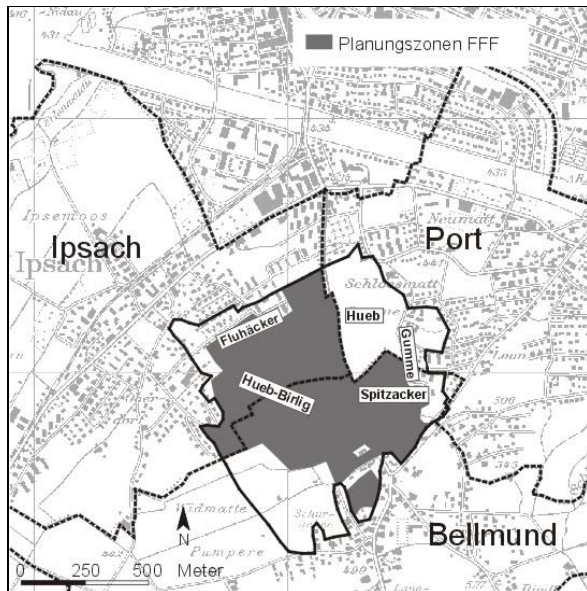
Source: Plan AFU (1973/75)

## Annexe C.5 : Comparaison des ZAB entre les années 1980 et 1990



Sources: Plans de zones de Bellmund (1980/90), Ipsach (1981/94) et Port (1984/98)

## Annexe C. 7: Le plan des surfaces d'assolément du canton de Berne 1986



Source: Plan cantonal bernois des surfaces d'assolément 1986

**ANNEXES ETUDE DE CAS DES PLANS DE ZONES DE LA LA REGION  
LAUSANNOISE (ANNEXES D)**

### Annexe D.1 : Tableau des zones de rivalités et des sous-cas possibles au sein du périmètre de la région lausannoise entre 1969 et 1980

Communes Périmètres sensibles ou de rivalités	Localisation des rivalités et type enjeux	B&S en rivalités	Pertinence du sous-cas
<b>Lausanne</b>			
Hermitage	<p>Projet de construction d'immeubles locatifs sur le haut de la parcelle.</p> <p>Projet de construction d'une route de la « moyenne ceinture »</p> <p>Plus tard, projet d'établissement scolaire sur le bas de la parcelle à coté de la Fondation de l'Hermitage.</p> <p>Finally, construction du Tribunal cantonal sur la zone médiane de la parcelle.</p> <p>Inscription à l'inventaire cantonale d'une partie du domaine et demande sociale croissante en faveur du classement en zone verte.</p>	Fortes rivalités entre : A2b, A4, A7, A8, B7, B9	<p>Exemple de réaffectation des anciennes « campagnes » appartenant aux grandes familles lausannoises.</p> <p>Abandon de différents projets de construction d'un quartier de logement, ainsi que d'un établissement scolaire et préservation partiellement réussie d'une zone de verdure à proximité du centre-ville.</p> <p>Parcelles très disputées depuis plusieurs décennies.</p> <p>Circulation des titres de propriété.</p>
Plaines du Loup	<p>Blécherette/Plaine du Loup (aérodrome) :</p> <p>Projet de déplacement des infrastructures de l'aérodrome à Etagnières</p> <p>Projet de développement d'un « centre secondaire » sur le plateau de la Blécherette/Plaines du Loup</p> <p>Projet de déplacement du tracé du train régional LEB.</p> <p>Classement en zone intermédiaire en attendant affectation durable.</p>	Fortes rivalités entre : A2, A3, A4, A7	<p>Aucun lien direct entre le projet de centre secondaire et l'AFU. Cet exemple montre l'impact de la conjoncture, ainsi que ceux provenant du refus d'un autre projet, sur l'abandon du projet Blécherette.</p> <p>Les éventuels effets de l'AFU se font voir dans le long terme dans le classement de ces terrains en zone intermédiaire au début des années 1980.</p>
	<p>Grattapaille :</p> <p>Thésaurisation de zone à bâtir en vue de la construction d'un quartier de logement et d'affaires (futur WTC)</p> <p>Dissociation du traitement de ces parcelles d'avec le traitement des terrains de la Blécherette.</p>	Pas de rivalité particulière	Réalisation d'un plan de quartier postérieurement (années 1980-90) à la période d'effet de l'AFU.
	<p>La Grangette :</p> <p>Refinition des usages des terrains au nord-ouest de l'aérodrome : déclassement de terrains en ZAB.</p>	A7, F1	Exemple de déclassement en zone agricole peu problématique.
	<p>Bois-Gentil :</p> <p>Réalisation d'infrastructures sportives à proximité de quartiers d'habitations densément peuplés</p>	Pas de rivalité particulière	Exemple non problématique (terrains communaux et projet antérieur à l'AFU) de réalisation d'infrastructures communales de sport et de loisirs à proximité de quartiers d'habitation relativement denses.

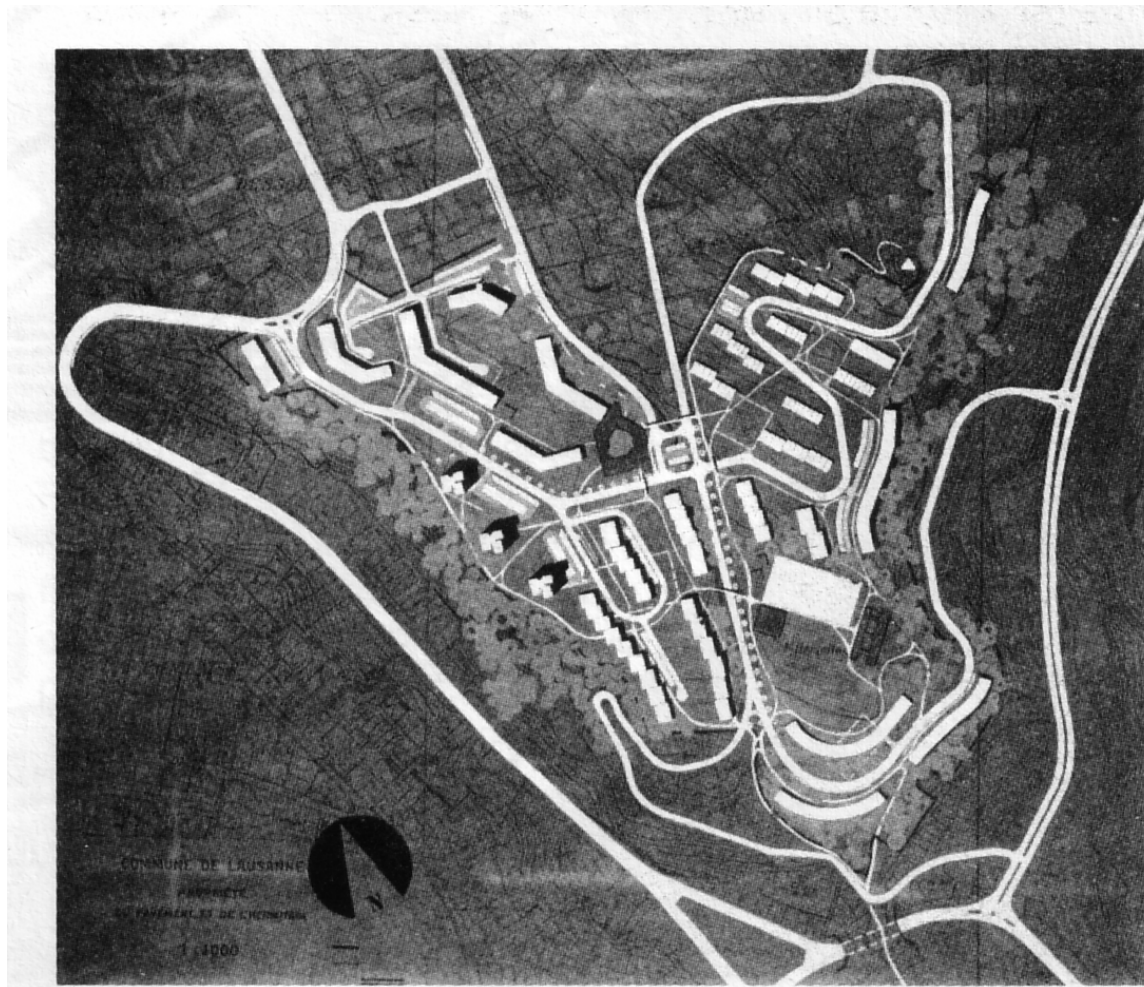
La Sallaz	Zone à l'est de la Route de la Sallaz : Plan de quartier n°45 (1972)	( ? )	( ? )
Parc de la Rouvraie	PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs	Extinction des rivalités	Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
Bergières	PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs	Extinction des rivalités	Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
Grand Vennes	PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs	Extinction des rivalités	Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
Roveréaz	Classement en zone intermédiaire en attendant affectation durable. PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs (Pra-Séchaud)	A1, A2b, A7, F1	Exemple des effets de blocage de l'AFU sur la réaffectation d'une ancienne campagne appartenant à une grande famille lausannoise. Cas classique de réalisation d'un PQ légalisé antérieurement aux mesures AFU.
Montblesson	Classement en zone intermédiaire de terrains prévus pour la réalisation d'importants quartiers d'habitations.	A2b, A7, F1	Exemple des effets de blocage de l'AFU sur la réaffectation d'une ancienne campagne appartenant à une grande famille lausannoise.
Vers-chez-les-blancs	Parcelles bordant le ruisseau de la Pierre-Ozaire : Projet de construction d'une zone de villas	Fortes rivalités entre : A2a, F1, B9	Exemple des effets de blocage de l'AFU sur la réaffectation d'une ancienne campagne appartenant à une grande famille lausannoise. Cas intéressant de lutte réussie contre la dispersion de la construction.
	Chalet Mathey : Projet de centre de recherche NESTEC	Fortes rivalités entre : A3, F1, B9	Exemple intéressant de réalisation d'un projet allant à l'encontre du plan AFU suite aux pressions de la commune de Lausanne sur le canton au nom du développement économique régional et de la création de places de travail.
Pully (proche banlieue)	Monts de Pully : Mise sous protection de l'ensemble du Nord de la commune qui deviendra inconstructible	Pas de rivalité particulière	Cas peu problématique de classement en zones agricole et protégée d'une vaste portion du « reste du territoire communal » dont l'éventuel aménagement était envisagé dans un délai de 10 à 15 ans.
<b>Prilly (proche banlieue)</b>	Parcelles « A Champvent » à cheval sur les communes de Jouxens et de Lausanne: Conflits autour de la mise sous protection AFU de la parcelle gelant sa constructibilité.	Fortes rivalités entre : A2, A3, A7, B9	Cas intéressant de limitation de la construction résultant directement de l'AFU.

<b>Renens (proche banlieue)</b>	Projet quartier de la Blancherie : Plan quartier n°22 : Réalisé selon les dimensions prévues dans le PQ ?	Extinction des rivalités	Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
	Projet quartier du Censuy : Plan quartier n°23 : Réalisé selon les dimensions prévues dans le PQ ?		
<b>Lutry (banlieue) (cf. descrip- tion dans sous-cas)</b>	Mise sous protection de différentes parties du vignoble menacées par les constructions grâce à. (1) un plan de zones communal, (2) le plan AFU et (3) la loi sur la protection de Lavaux.	Fortes rivalités entre : A2ab, A8, F1 (viticulture), B7	Déclassement, au nom de la protection de la viticulture et du paysage culturel et naturel de vignoble, d'importantes portions de zones constructibles en zone viticole inconstructibles. Cas du vignoble de Lutry sert à plusieurs reprises de terrain aux conflits juridiques autour de la question de l'obligation d'indemnisation pour expropriation matérielle (plusieurs cas de jurisprudence du Tribunal fédéral).
	Zone de villas au dessus de l'échangeur autoroutier : Restriction de la constructibilité des parcelles pour des motifs de protection du paysage et des « couloirs de vue ».	A2a, B7	Exemple de restriction de la constructibilité pour des raisons de protection du paysage et des « couloirs de vue ».
	Périmètre des villages de Lutry, Savuit, Corsy et Châtelard.	A2, F1, B7	Réduction du périmètre villageois, d'autant plus important qu'il se fait au profit de parcelles de vignobles.
<b>Belmont (banlieue)</b>	Parcelles en contrebas de la route cantonale et le long de la route à l'est du Signal : Conflits autour du classement AFU limitant la taille des bâtiments constructibles sur leurs parcelles	A2, A8, B7	Exemples classiques de restrictions de la constructibilité de parcelles pour des raisons de protection du paysage et des couloirs de vue.
<b>Epalinges (banlieue)</b>	Quartier des Tuilleries : Plans de quartier n°52 & 53	Extinction des rivalités	Exemple des limites des capacités d'intervention des mesures AFU dans les communes de la banlieue dont le territoire communal est déjà passablement construit sur un mode souvent dispersé.
	Croix-Blanche : projet de construction d'un centre commercial et d'un quartier de logement	( ? )	
<b>Le Mont (banlieue)</b>	Longeraie : Projet de Centre secondaire de l'agglomération lausannoise	A1, A3, F1, B9	Cas intéressant dans la mesure où les mesures AFU ont certainement eu un impact plus important que dans d'autres communes de la banlieue, notamment en ce qui concerne la réduction de la ZAB de faible densité (zone de villas).
	Petit-Mont : Zone de villas	A2a, F1, B9	
	Grand-Mont : Plan pour quartier d'habitation n°35	Extinction des rivalités	Dans le courant des années 1980 et 1990, la commune sera le lieu d'une expérimentation intéressante de « péréquation réelle ».



<b>Jouxpens-Mézery (banlieue)</b>	Les 3/4 du terrain communal sont classés en zones à bâtir de faible densité (villas)	Pas de rivalités particulières	Cas intéressant d'absence d'effets de l'AFU sur la taille de la zone villas du fait probablement des ressources et du réseau politiques de la commune.
	Parcelles « A Champvent » à cheval sur les communes de Prilly et de Lausanne: Conflits autour de la mise sous protection AFU de la parcelle gelant sa constructibilité.	A2, A3, A7, B9	Cas intéressant de limitation de la construction résultant directement de l'AFU.
	« La Grotte-Pierravaux » parcelle 344 (plan 4) : opposition suite au classement en Z2 alors qu'un projet détaillé de construction d'un hôtel-restaurant de grand standing. Opposition entre intérêt public du maintien d'une zone non bâtie constituant une coupure souhaitable entre Prilly et Romanel et intérêt privé de construction Opposition rejetée. Projet jamais réalisé.	Fortes rivalités entre : A3/A5, B5, B7, B9	Exemple assez spectaculaire d'interdiction grâce aux mesures AFU de la réalisation d'infrastructures mal localisées, pharaoniques et peu esthétique au cœur d'une banlieue résidentielle.
<b>Crissier (banlieue)</b>	Zone de villas de la Blancherie, Château et Beau-Site :	A2a, B9	Légères réductions de la zone villas suite à l'AFU.
	Zone industrielle	A3, A1, A2, A7, B9	Nombreux enjeux et conflits relatifs à la localisation et au développement d'une zone industrielle de banlieue.
	Ensemble du territoire communal situé au nord de l'autoroute :	A, B, F1	Cas peu problématique de classement en zones agricole et protégée d'une vaste portion du « reste du territoire communal » dont l'éventuel aménagement était envisagé dans un délai de 10 à 15 ans.
	« Les Noutes » (Beau-site) : projet de construction de sociétés Crinoutes SA propriétaires de terrains	A2, (?)	( ? )
<b>Morrens (périphérie)</b>	Signal et Vignettaz : projets de constructions de logements individuels et collectifs en zone sans affectation spéciale ayant un valeur paysagère particulière.	A2, B7	Bon exemple des stratégies de négociations et de marchandage déployées par une petite commune (à dominante encore agricole) de la périphérie face à ses propriétaires fonciers dans le contexte de l'arrivée des mesures urgentes d'aménagement du territoire.
	Place de l'Orme : zone de villas dans les abords immédiat du centre du village ayant une valeur paysagère.	A2, B7, B9	
	Petit Montellier : zone de villas aux abords immédiats du centre du village (risque de construction non cohérente et dispersée)	A1, A2, B7, B9	
	Laviau : zone de villas située au centre d'un vaste espace agricole.	A2, F1	

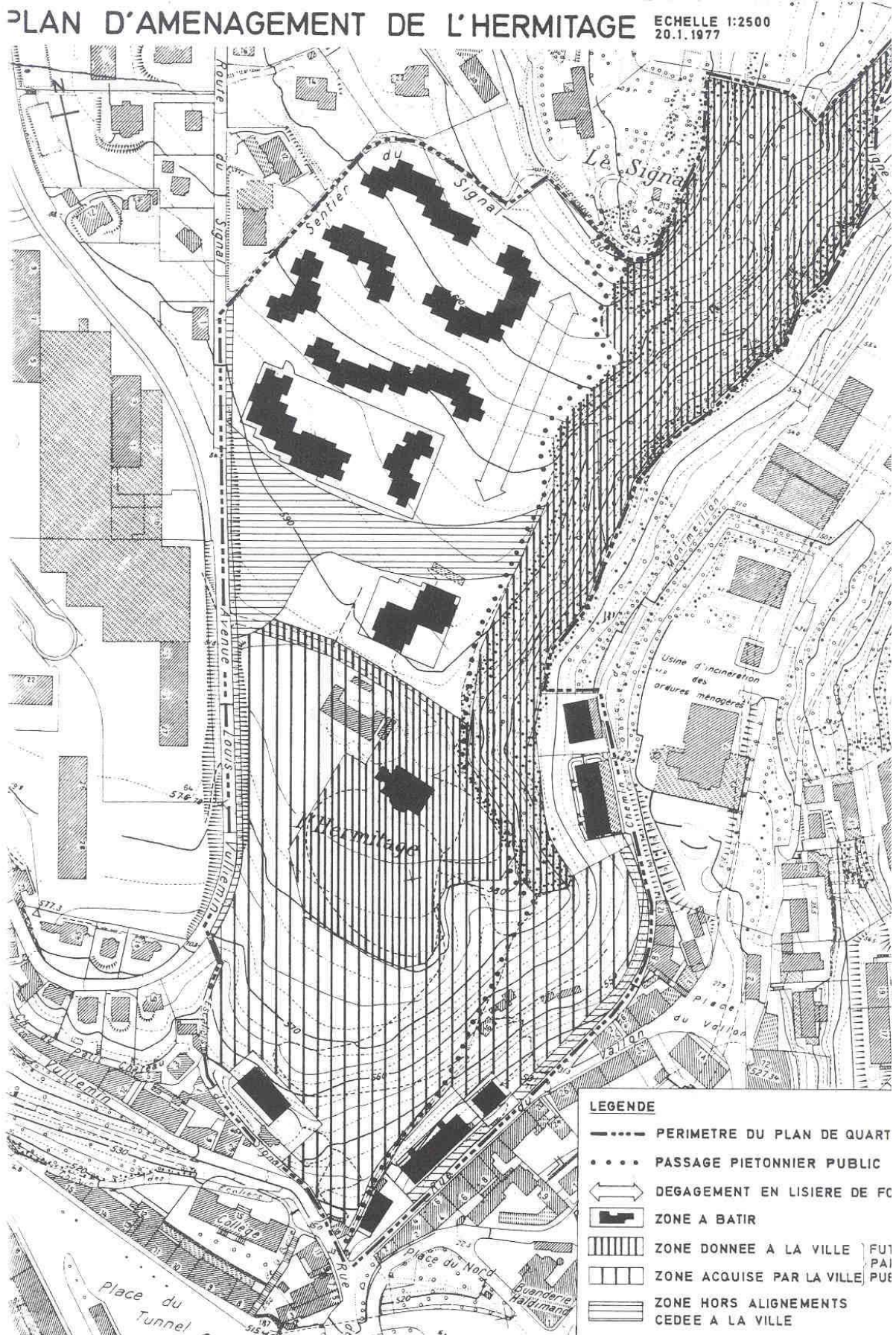
**Annexe D.2: 1<sup>er</sup> prix du concours de 1957 organisé en vue de l'urbanisation de la campagne de l'Hermitage**



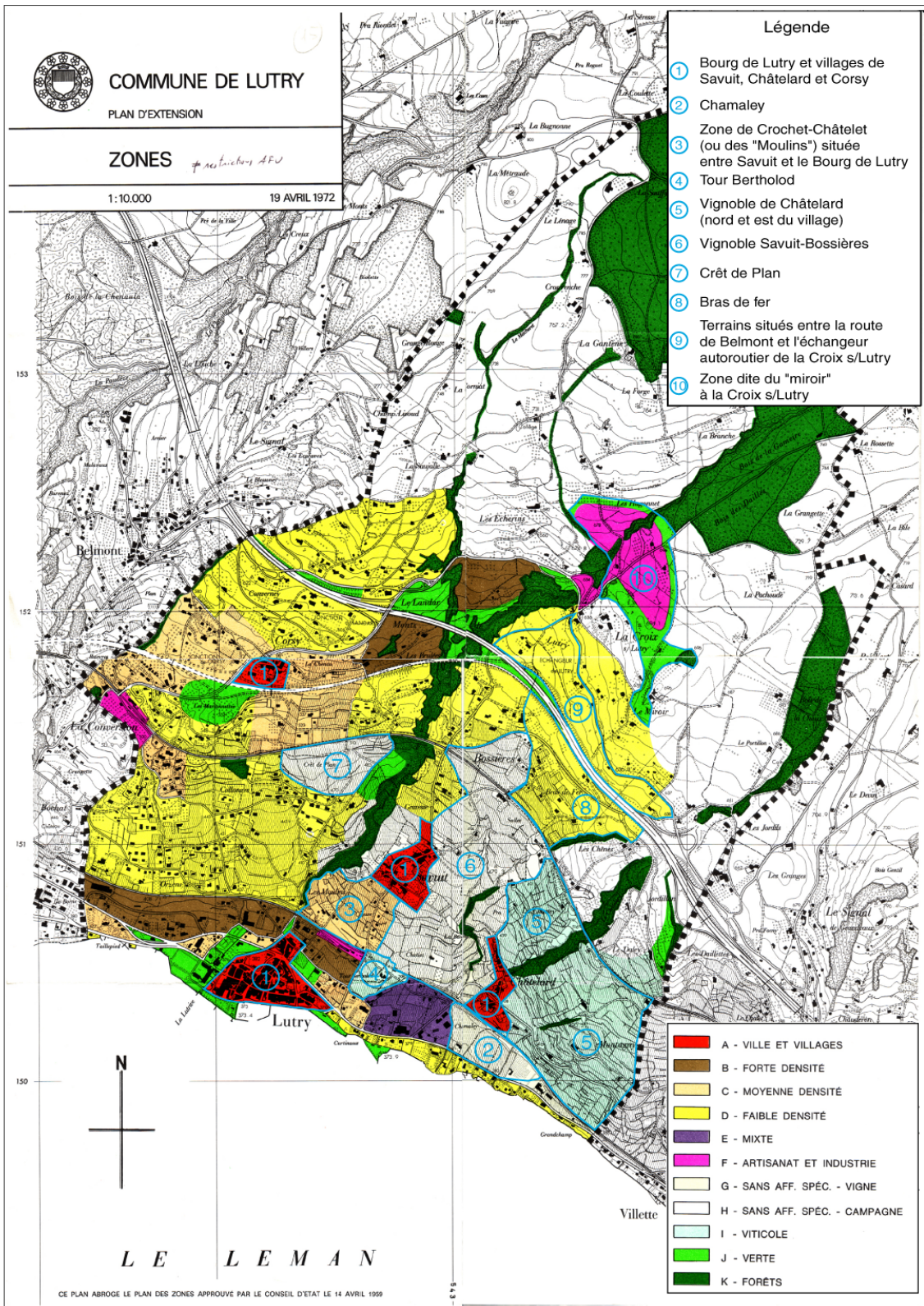
*Concours d'idées pour l'aménagement des terrains du Pavement à Lausanne, 1er prix Hans Marti, architecte SIA avec MM. H.Kast et W.Steib architectes.*

*Source:* (Marchand 1997:13)

Annexe D.3 : Plan d'aménagement de l'Hermitage de 1977



# Annexe D.4 : Commune de Lutry, plan des zones 1972



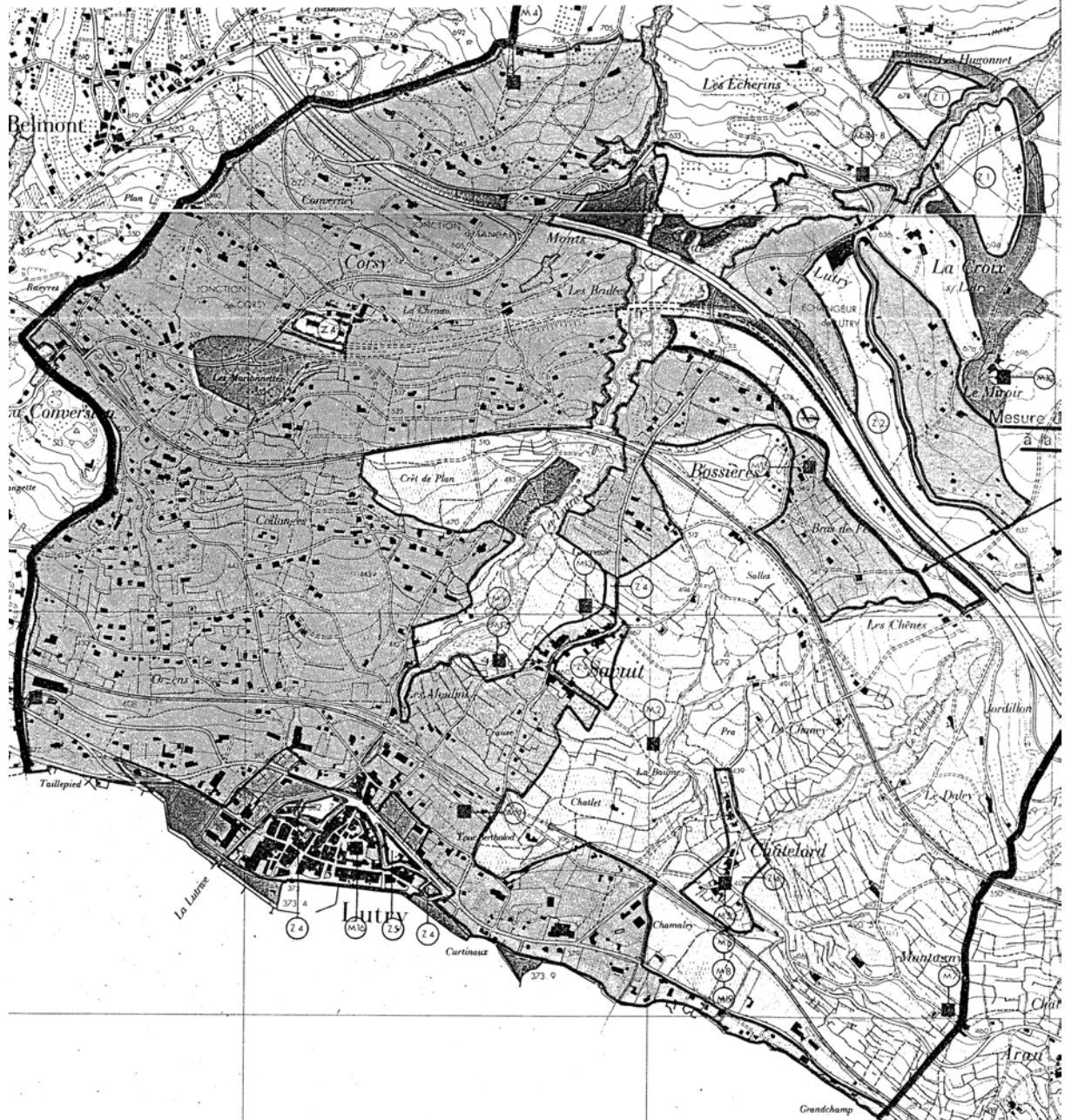
# Annexe D.5 : Commune de Lutry, plan des zones protégées à titre provisoire (AFU) 1977

AFU - Plan de protection d'un site construit et des zones protégées à titre provisoire

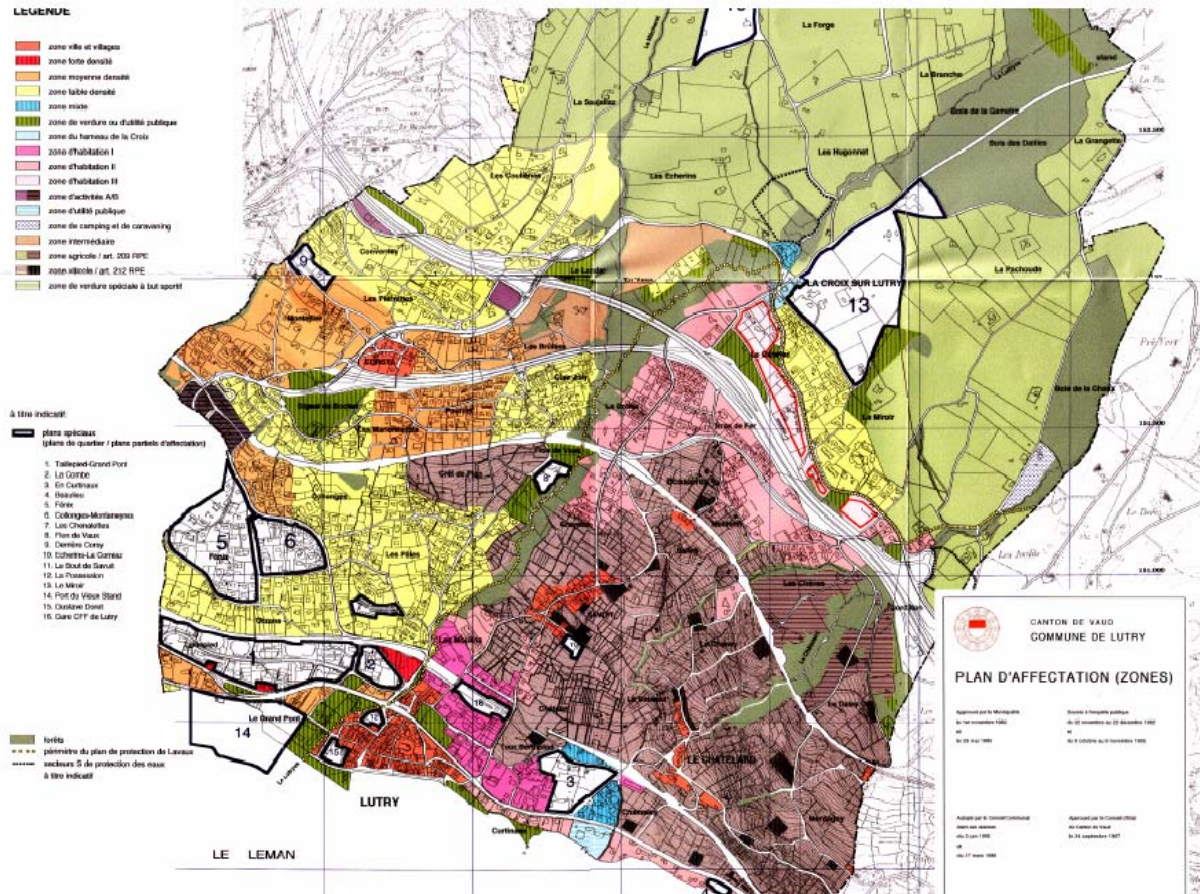
Echelle 1 : 5000 - ou 1 : 10000

- Périimètre des zones à bâtir légalisées
- Périimètre des zones à bâtir à l'examen
- Zones vertes ou zones d'utilité publique légalisées
- Zones agricoles légalisées
- Zones viticoles légalisées
- Zones alpestres légalisées
- Arrêtés de classement
- Plans d'extension cantonaux instituant des mesures de protection
- Plans d'extension cantonaux instituant une zone de non-bâtir en prévision de futures constructions d'utilité publique

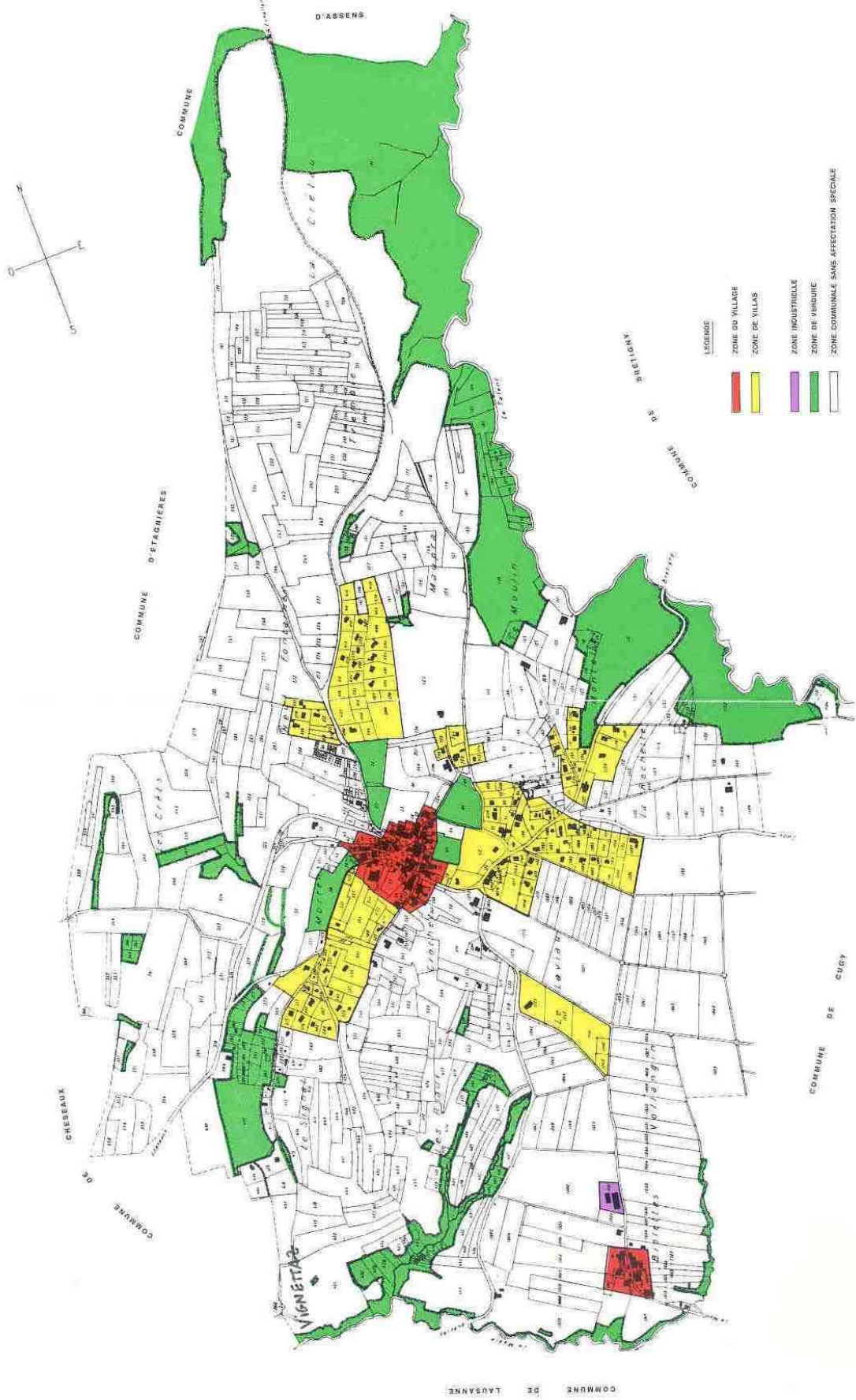
- AFU
  - art. 2 al. 2
  - art. 2 lit. c
  - art. 2 lit. c
  - art. 2 lit. a, d art. 2 lit. e
  - art. 2 lit. c
  - Renvoi au commentaire du descriptif
- Zones à bâtir maintenues
  - Zones à bâtir déclarées zones protégées à titre provisoire
  - Autre zone de protection
  - Périimètre du site à protéger
  - Zone extérieure de protection
  - Constructible sous condition
  - Constructible selon loi cantonale
  - Zone verte ou d'utilité publique, site naturel, zone de détente, rives de rivières et de lacs
  - Zone menacée de dangers naturels
  - Monument culturel
  - Monument naturel



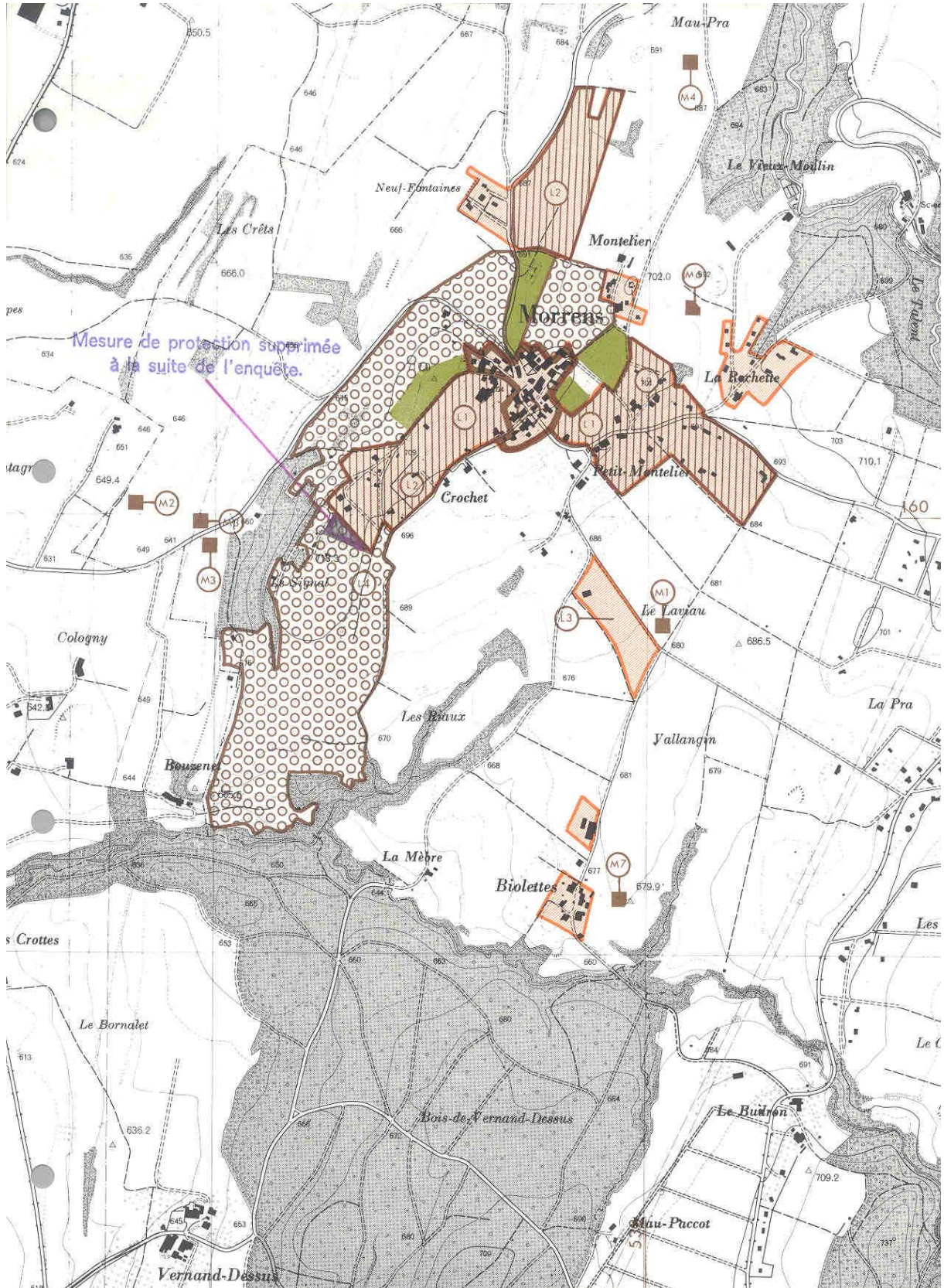
# Annexe D.6 : Commune de Lutry, Plan d'affectation 1987



Annexe D.7: Commune de Morrens, plan des zones 1969

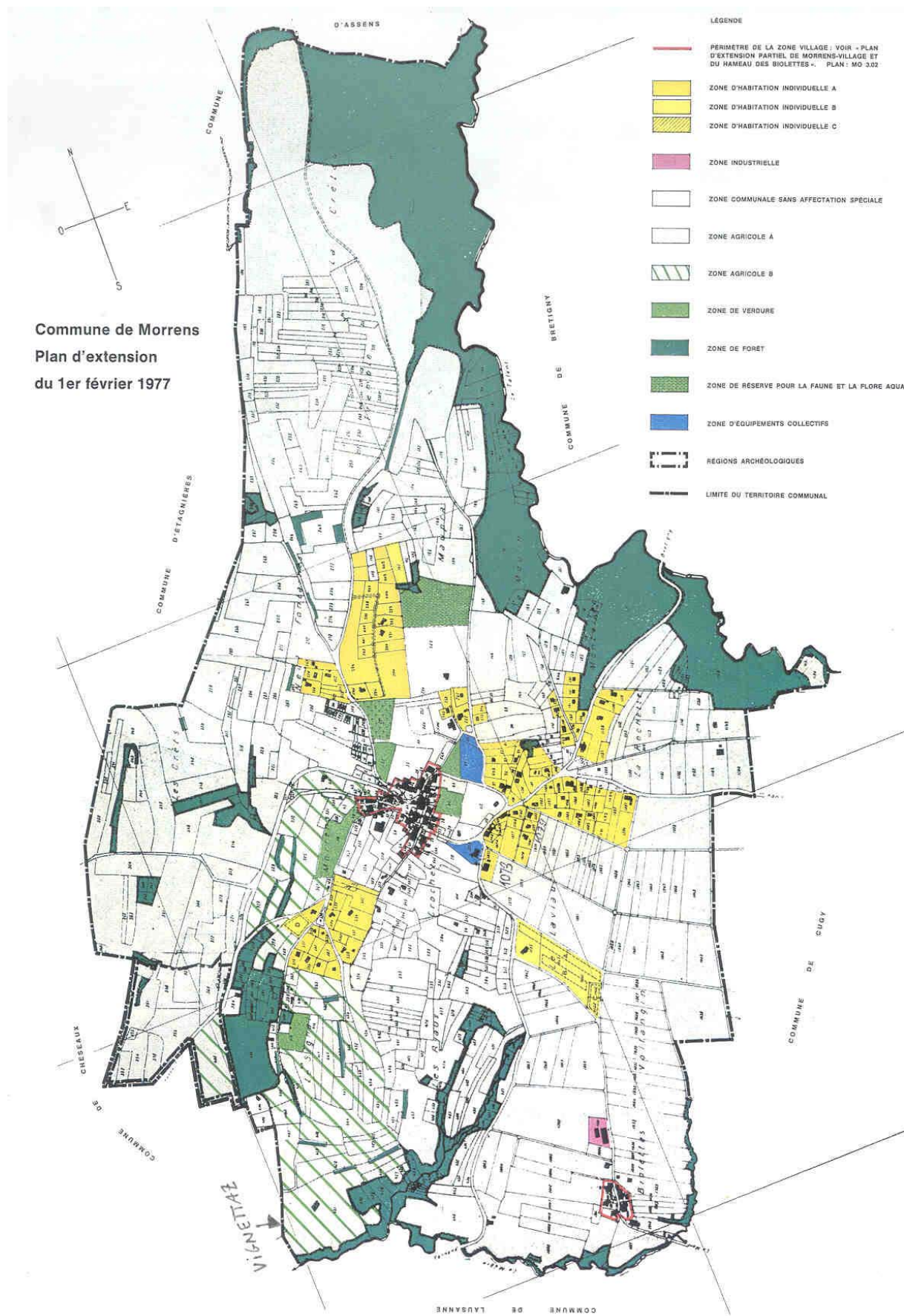


**Annexe D.8: Commune de Morrens plan des zones protégées à titre provisoire (AFU) 1973**





# Annexe D.9 : Commune de Morrens, plan d'extension 1977



### Annexe D.10 : Evolution des surfaces agricoles et construites 1952 – 1992 (valeurs absolues)

Zones de la couronne	Communes	Surfaces agricoles (productives) en ha				Surfaces construites (improductives) en ha			
		1952 <sup>475</sup>	1972	1979/85	1992/97	1952 <sup>167</sup>	1972	1979/85	1992/97
Centre-ville	Lausanne	1'877	1'187	804	714	680	1'300	1'685	1'778
Proche banlieue	Prilly	188	56	45	31	20	145	160	173
	Pully	392	142	142	121	71	307	299	318
	Renens	207	58	37	13	75	225	245	270
Banlieue	Le Mont	788	707	568	518	38	111	219	267
	Epalinges	348	224	154	111	21	107	181	224
	Crissier	382	296	198	160	25	98	205	244
	Paudex	40	21	11	6	7	26	35	40
	Belmont s/Lausanne	212	165	113	100	12	30	69	81
	Jouxens-Mézery	165	151	115	100	11	19	53	68
	Romanel s/Lausanne	265	231	204	185	12	30	83	99
	Lutry*	678	549	440	393	55	138	236	277
Périphérie	Morrens*	301	285	251	246	10	10	43	49
	Cugy*	178	166	129	118	15	23	55	66
	Cheseaux	382	350	321	301	13	27	72	91
	Villette*	127	118	100	96	10	16	31	36
Total District de Lausanne		5'251	3'588	2'712	2'360	987	2'426	3'306	3'653
Total canton de Vaud		178'647	168'132	143'217	139'311	8'721*	13'655	23'649	26'994

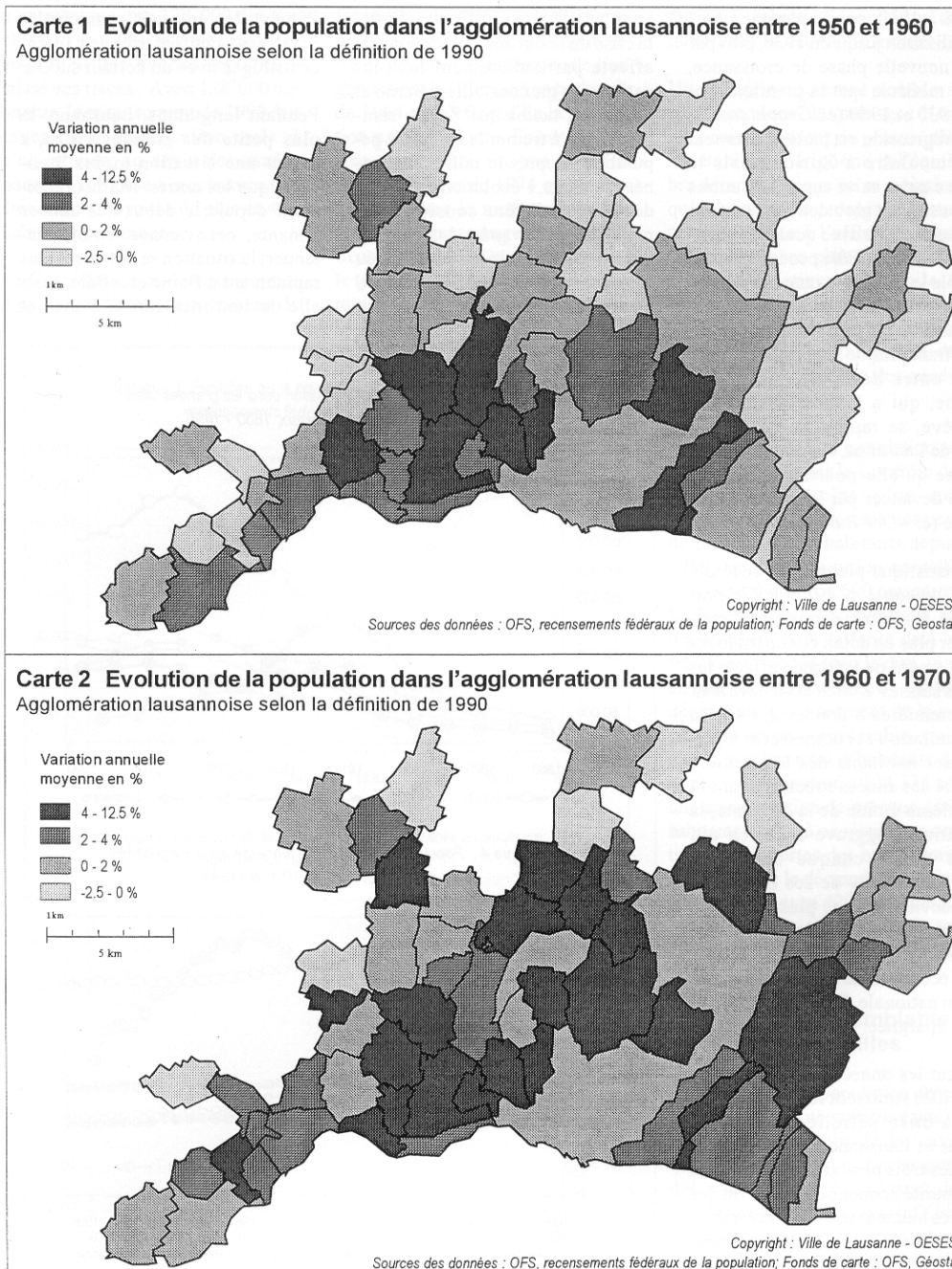
#### Sources : Bureau fédéral de la Statistique 1952, 1972 & OFS 1996

\* = Ces chiffres ont été corrigés comme suit : donnée des terres improductive de 1952 de laquelle l'on soustrait la valeur de la surface inculte (valeur diminuée de 10%) annoncée - lorsqu'elle existe - dans les données de 1972

<sup>475</sup> Les données de 1952 ne distinguent pas au sein de la catégorie des aires improductives, les glaciers, les rochers, les éboulis ou encore les cours d'eaux, des surfaces construites (bâtiments, places, surfaces dévolues aux transports, etc.) !! Pour le périmètre qui nous concerne (agglomération du Moyen-Pays), du fait de sa topographie et de la nature des usages du sol, il est cependant tout à fait raisonnable de considérer que les surfaces improductives correspondent presque exclusivement à des surfaces construites (y compris les espaces verts), ceci d'autant plus que les surfaces de lacs sont indiquées à part, et sont donc parfaitement sous-tractibles. Il convient encore de noter que pour l'ensemble des données présentées ici, les surfaces forestières ont été systématiquement écartées.

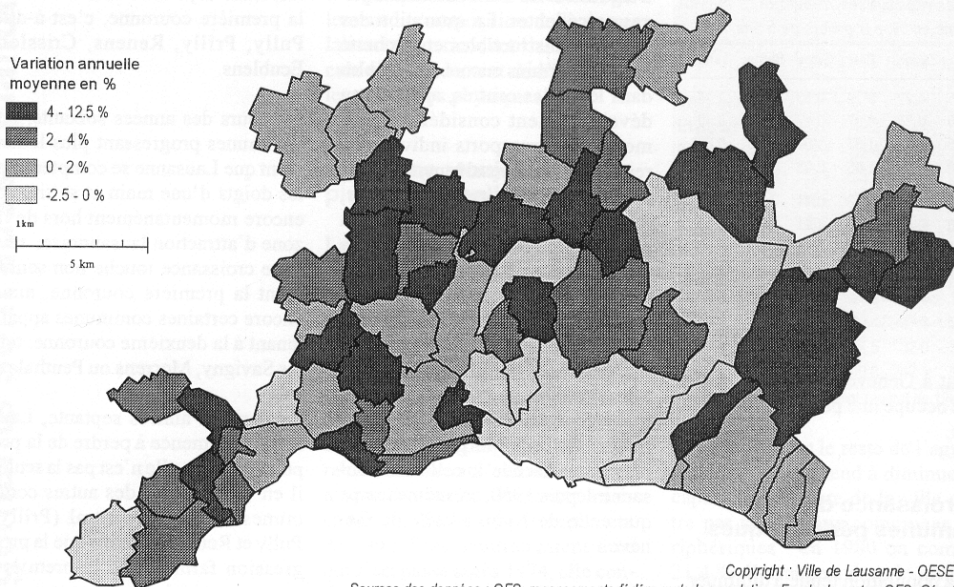
## Annexe D.11 : Evolution de la distribution spatiale de la population dans l'agglomération lausannoise 1952 – 1992

10

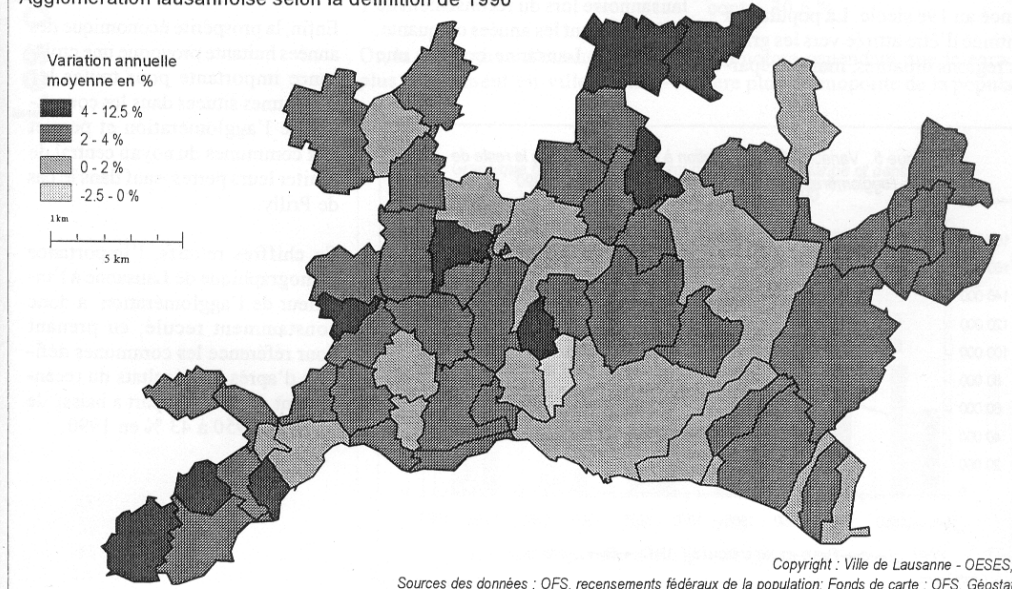


Source : Ville de Lausanne 1999 : 10

**Carte 3 Evolution de la population dans l'agglomération lausannoise entre 1970 et 1980**  
 Agglomération lausannoise selon la définition de 1990



**Carte 4 Evolution de la population dans l'agglomération lausannoise entre 1980 et 1990**  
 Agglomération lausannoise selon la définition de 1990



Source : Ville de Lausanne 1999 : 11