

LE PAYSAGE COMME AXE THÉMATIQUE D'UN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DURABLE

UNE ANALYSE D'EXEMPLES REMARQUABLES



Résumé du rapport final

Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Impressum

Mandant

Office fédéral de l'environnement (OFEV), division Espèces, écosystèmes, paysages, CH-3003 Berne.
L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Mandataire

PLANVAL AG
Nydeggestalden 30
3011 Bern
Tel. 027 922 40 80
info@planval.ch
www.planval.ch

Auteurs

Dr. Thomas Probst
Lorenz Kurtz
Michaela Passeraub

Accompagnement OFEV

Daniel Arn, division Espèces, écosystèmes, paysages
Gilles Rudaz, division Espèces, écosystèmes, paysages
Matthias StremLOW, division Espèces, écosystèmes, paysages

Accompagnement de la Confédération

David Kramer, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Remarque

Le présent rapport a été réalisé(e) sur mandat de l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu. La version complète du rapport final est disponible en allemand.

Citation

PLANVAL (2019) : Le paysage comme axe thématique d'un développement régional durable. Une analyse d'exemples remarquables. Résumé du rapport final. Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Berne.

Contenu

RÉSUMÉ	4
1 SITUATION INITIALE ET PROBLÉMATIQUE	5
1.1 Paysage : services, qualité et changement.....	5
1.2 Un cadre politico-juridique pour un développement durable du paysage	6
2 CONCLUSIONS	8
3 RECOMMANDATIONS	11
4 SOURCES	13

Résumé

Cette étude consiste en une recherche et une analyse d'exemples de développement régional lié au paysage, en Suisse et dans les pays voisins. Elle vise à comprendre si et comment le paysage peut être considéré comme un potentiel de développement régional durable et comment les régions peuvent profiter concrètement d'une thématique « paysage ». L'analyse porte pour l'essentiel sur les principaux éléments d'appréciation du paysage, la création de valeur ajoutée au moyen de produits et de services liés au paysage ainsi que sur les facteurs de succès (collaboration, utilisation durable du sol). Les résultats spécifiques obtenus à partir des études de cas retenues permettent de tirer des conclusions générales concernant le « modèle de développement régional lié au paysage ».

Afin de structurer la recherche d'exemples, une typologie, conçue à partir du concept de prestation paysagère, a été élaborée comportant trois stratégies de mise en valeur (marché, compensation pour la préservation, mixte) et neuf catégories de recherche (lieu de résidence, lieu de production, offres de loisirs et de sports, services de santé, offres culturelles, production d'énergie, produits régionaux, parcs, patrimoine mondial UNESCO, concepts intégrés). Une vaste recherche dans des publications spécialisées, sur internet et dans des banques de données, ainsi qu'une brève enquête menée auprès de 38 experts dans les domaines du paysage et du développement régional ont permis d'établir une liste de 111 exemples (88 en Suisse, 23 à l'étranger) où le paysage joue ou semble jouer un rôle plus ou moins essentiel pour le développement des régions concernées. L'étendue de cette liste montre à elle seule la pertinence du paysage pour le développement des régions et des communes.

Sur la base de cette liste, il s'est ensuite agi de sélectionner progressivement les cas les plus appropriés pour l'analyse approfondie. Une liste restreinte de 27 exemples a été établie sur la base des critères de pertinence du paysage, de disponibilité des données et d'adéquation opérationnelle. La sélection finale a permis de couvrir toutes les catégories de recherche ainsi qu'un large éventail en termes d'échelle géographique, de répartition spatiale et de moteurs de développement. Douze exemples suisses ont été examinés. On trouve parmi ces derniers quelques cas connus, mais aussi certains qui le sont moins ou sont totalement inattendus dans ce contexte : Parc paysager du Binntal, Exposition internationale d'architecture de Bâle, Vallemaggia, Valposchiavo, Route de l'Absinthe, energieregionGOMS, mia Engadina, commune de Fläsch, Grünes Band Köniz, Grand Tour of Switzerland, Landschaftsmedizin im Jurapark Aargau ainsi que Sakrallandschaft Innerschweiz. A cela s'ajoutent deux exemples venus de l'étranger, à savoir la réserve de biosphère de la Rhön (Allemagne) et l'Exposition régionale de Basse-Autriche 2015. L'analyse détaillée comportait par ailleurs des entretiens avec des experts ainsi qu'une recherche documentaire.

Les résultats de l'analyse montrent que les services liés au paysage jouent un rôle important au niveau de l'attrait du cadre de vie et de travail, de la détente et du plaisir esthétique, éléments qui constituent le fondement de la mise en valeur touristique. La production agricole et la culture du bâti sont également des éléments importants de cette mise en valeur. Les accès au site de production, la production d'énergie et les services de santé sont considérés comme étant plutôt de moindre importance. Les experts interrogés considèrent le paysage dans les 12 régions examinées comme jouant un rôle largement positif et soulignent son importance pour le développement régional. On constate en outre, dans tous les exemples étudiés, des effets positifs plus ou moins marqués pour les éléments d'analyse que sont l'appréciation du paysage, la création de valeur ajoutée et les conditions cadres. L'étude a également permis d'identifier certains facteurs favorables et d'autres qui sont plutôt des freins. Il existe, en particulier pour ce qui est de la création de valeur ajoutée liée au paysage, d'importantes lacunes en matière d'information, car les données quantitatives comparables font défaut. Il n'en reste pas moins que les exemples étudiés, dont certains affichent des chiffres impressionnants, montrent que les possibilités existent bel et bien.

En résumé, on a pu constater, dans les exemples types examinés, l'existence d'une approche consciente du thème du paysage au niveau local ou régional, une exploitation ciblée des potentiels que représente le paysage ainsi que des contributions effectives à la conservation à long terme des qualités du paysage et au développement basé sur la qualité. Ce ne sont souvent pas la préservation, l'entretien

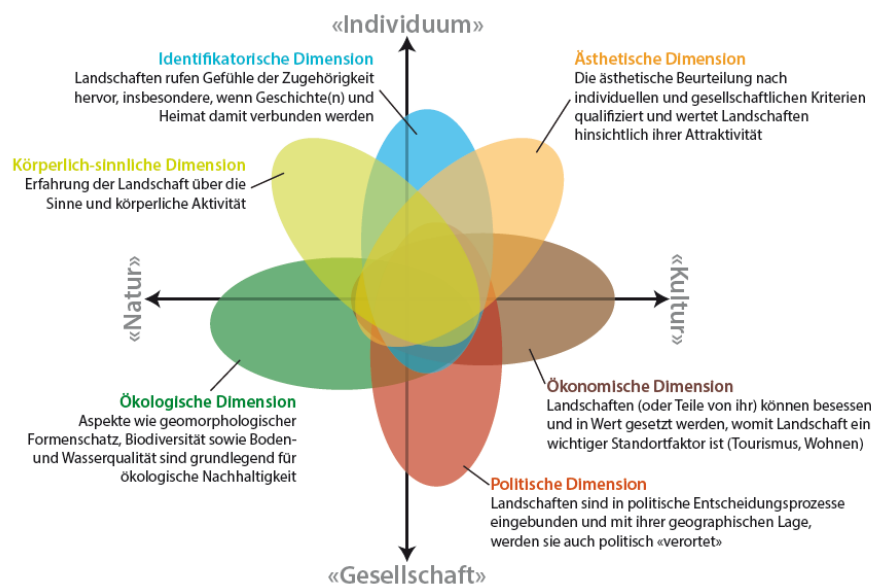
ou la mise en valeur du paysage que l'on privilégie a priori, mais des thèmes tels que les produits régionaux, la culture alimentaire, la planification locale ou encore la numérisation. Avec ces résultats, le développement régional lié au paysage peut être considéré comme un modèle innovant. L'étude propose une série de recommandations concrètes afin de pouvoir exploiter ces potentiels.

1 Situation initiale et problématique

1.1 Paysage : services, qualité et changement

Selon les définitions de la stratégie paysage de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV 2012, p. 6) et de la Convention européenne du paysage (Conseil de l'Europe 2000), le paysage englobe l'espace entier tel qu'il est perçu et vécu par l'homme. Son caractère est le résultat des effets et des interactions des facteurs naturels et humains. Les paysages sont une ressource aux fonctions multiples. Lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, espaces de vie pour les animaux et les plantes, ils sont aussi l'expression spatiale du patrimoine culturel. Le paysage doit donc être compris comme une construction à plusieurs niveaux qui peut être vue comme un champ (de tension) complexe avec les quatre pôles que sont la nature, la culture, l'individu et la société ainsi que les six dimensions que sont l'écologie, l'économie, la politique, l'esthétique, l'identification et l'expérience physique et sensorielle (Keller & Backhaus 2017, p. 12, d'après Backhaus et al. 2007 ; voir figure 1).

Figure 1 : Modèle à 4 pôles avec les six dimensions de la perception du paysage (source : Keller & Backhaus 2017, p. 12)



En raison de leurs qualités, les paysages répondent à de nombreuses exigences des individus et de la société (Steiger 2016, p. 9, OFEV 2012, p. 25). Ces **prestations paysagères** sont des fonctions du paysage qui apportent des avantages économiques, sociaux et sanitaires directs aux individus et à la société. Ces prestations ont dans de nombreux cas le caractère de biens publics. Le paysage est également l'espace dans lequel la biodiversité et la capacité de régénération des ressources naturelles peuvent se développer (Keller & Backhaus 2018, p. 85). Sur la base du concept de prestations écosystémiques, les prestations paysagères sont généralement divisées en plusieurs catégories (Grêt-Regamey 2012, p. 13) : prestations de régulation (par ex. eau, climat), prestations de production (par ex.

agriculture), prestations d'habitat (par ex. lieux de vie et de reproduction pour la faune et la flore), prestations foncières (par ex. logements) et prestations d'information ou culturels (par ex. loisirs). Le plaisir esthétique, l'identification et le sentiment d'appartenance (mot-clé « maison »), les loisirs et la santé ainsi que l'attrait du cadre de vie et de travail sont considérés comme des prestations culturelles centrales du paysage (Keller & Backhaus 2018, p. 85).

Les paysages sont des systèmes dynamiques et sont soumis à des **changements** constants sous l'effet d'influences naturelles et humaines. Ils sont également soumis aux priorités contradictoires de différents intérêts. Il arrive souvent que non seulement les différents intérêts liés à l'utilisation se chevauchent, mais aussi que les efforts déployés pour les utiliser et les préserver entrent en conflit les uns avec les autres. Comme les intérêts sectoriels en lien avec les prestations du paysage sont de plus en plus marqués, on a constaté une accélération de la transformation du paysage au cours des dernières décennies, et ce, malgré tous les efforts de préservation consentis (Steiger 2016, p. 8-9). Il convient toutefois de relever ici que l'ampleur et l'intensité de ce changement varient d'une région à l'autre. Les facteurs clés ont été et sont l'augmentation des surfaces d'habitat, l'urbanisation, le développement des infrastructures de transport, l'extension des forêts et l'abandon des terres agricoles (Conseil fédéral 2018, p. 132-133, Rey et al. 2017). Des terres cultivées, des espaces ouverts et de loisirs, mais aussi des éléments et structures paysagers typiques d'une région disparaissent. En contrepartie, la mise en jachère ou la renaturation a permis de créer des rivières et des ruisseaux attrayants, la superficie des paysages protégés a augmenté et la perte de zones humides et de marais a été en grande partie stoppée (Steiger 2016, p. 9, Rey et al. 2017, p. 6-7). Cela étant, compte tenu des prévisions relatives à l'évolution démographique, aux demandes croissantes de logements et de mobilité et au changement climatique en cours, on peut supposer que la **pression sur le paysage** va perdurer, voire s'accroître, alors que, parallèlement, la demande de prestations paysagères augmente (Conseil fédéral 2018, p. 135, Rey et al. 2017, p. 9-13).

Ces changements influent également sur la **qualité du paysage**. Cette dernière traduit la mesure dans laquelle un paysage particulier peut fournir les prestations attendues. La population suisse attache en général une grande importance au paysage (Rey et al. 2017, Kienast et al. 2013), un paysage dont la diversité est particulièrement appréciée. Dans les régions confrontées à une mutation rapide et à forte densité de population, c'est-à-dire dans les zones suburbaines et périurbaines principalement, la population estime que la qualité du paysage est globalement moins bonne que dans les zones rurales et dans les centres (historiques) des villes. Font défaut ici la richesse visuelle et la diversité des éléments paysagers. En outre, les conflits d'utilisation sont de plus en plus nombreux, ce qui remet en question les prestations paysagères telles que la détente, le plaisir esthétique ou l'attractivité économique (Conseil fédéral 2018, p. 132-133, Rey et al. 2017, p. 9, Steiger 2016, p. 9).

1.2 Un cadre politico-juridique pour un développement durable du paysage

Un développement durable et axé sur la qualité du paysage est une **tâche commune**. Il faut pour ce faire une collaboration harmonieuse entre la Confédération, les cantons et les communes, une action coordonnée des différentes politiques touchant au paysage et un dialogue soutenu entre les nombreux acteurs impliqués (Steiger 2016, p. 8). Au niveau fédéral, le cadre juridique de la protection et du développement du paysage est fixé principalement par la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). La Conception Paysage Suisse, qui est en cours d'actualisation, sert de ligne directrice pour les activités de la Confédération en matière de paysage. La loi sur l'agriculture (LAg), la loi sur les forêts (LFo) et la loi sur la protection des eaux (LEau) contiennent également des dispositions importantes concernant le paysage. La stratégie de la Confédération en matière de tourisme considère les paysages naturels et culturels préservés et attrayants comme faisant partie des fondements de la place touristique suisse. Dans le contexte de l'amélioration des conditions-cadres du tourisme, cette même stratégie vise également à préserver et à renforcer les qualités du paysage et de l'espace bâti. La stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2016-2019 souligne qu'il ne s'agit pas seulement de protéger et de conserver le paysage, mais qu'il faut le faire évoluer « dans le respect de son identité » (Conseil fédéral 2016, p. 27).

La promotion économique de la Confédération vise à assurer la croissance économique tout en préservant les ressources naturelles, ce qui inclut explicitement la qualité et la diversité des paysages comme base du tourisme, la biodiversité avec ses prestations écosystémiques comme base des moyens d'existence de l'être humain et de la performance économique de notre pays, et les terres cultivées, à savoir les surfaces d'assolement (Conseil fédéral 2015a, p. 2394). La politique des agglomérations encourage la Confédération, les cantons et les communes à promouvoir la qualité de vie et l'environnement. La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB) fixe des objectifs à long terme pour le développement durable et se focalise notamment sur le paysage : « En prenant soin de leur espace, les actrices et les acteurs des espaces ruraux et des régions de montagne promeuvent la qualité de l'habitat, valorisent le paysage et renforcent la diversité régionale en paysages, structures économiques, etc. » (Objectif 1 : Créer un milieu de vie attrayant) ; « Les ressources naturelles telles que le paysage, le sol, la biodiversité, la forêt et l'eau de même que leurs fonctions [...] sont garanties pour le long terme et mises en valeur par des mécanismes appropriés de manière à ce que la valeur ajoutée soit davantage créée sur place et auprès des prestataires. » (Objectif 2 : Sécuriser et valoriser les ressources naturelles ; Conseil fédéral 2015, p. 61).

Au niveau fédéral, c'est l'OFEV qui joue un rôle clé. La **Stratégie paysage de l'OFEV** formule deux objectifs généraux qui se complètent réciproquement : premièrement, le paysage doit évoluer dans le respect de son identité et, deuxièmement, les prestations du paysage doivent être mieux perçues et durablement préservées (OFEV 2012, p. 11). L'axe stratégique principal est le renforcement de la politique du paysage. A cela s'ajoutent quatre axes stratégiques spécifiques, à savoir : promouvoir une politique du paysage plus cohérente, renforcer la prise en compte du paysage dans les activités de la Confédération, mettre l'accent sur les paysages à valeur particulière, consolider et améliorer les prestations du paysage (OFEV 2012, p. 14).

L'OFEV est également un acteur important dans l'espace rural. La **stratégie de l'OFEV pour l'espace rural**, basée sur la P-LRB, concrétise les objectifs de l'office en matière de paysage. Il s'agit ici de préserver et de promouvoir les qualités du paysage et des ressources naturelles en tant que qualités économiques importantes pour la création de valeur, l'identité, les loisirs et la santé ainsi que le plaisir esthétique. Ceci s'explique notamment par le fait que la qualité du paysage, en tant que potentiel endogène d'une région, joue un rôle important dans le développement économique durable. Par ailleurs, les régions doivent orienter leur développement durable vers ces qualités. Le développement dans les régions d'un cadre stratégique global en matière d'espace, cadre qui se base sur les potentiels régionaux et en particulier sur la qualité du paysage, est considéré comme particulièrement prometteur.

Des mesures ont déjà été prises dans ce contexte, à savoir le développement de la politique des parcs et l'affinement du rôle de l'aménagement du territoire afin de renforcer les qualités du paysage en tant que facteur économique. A cela vient s'ajouter une nouvelle mesure : « **Le paysage comme potentiel pour un développement régional durable** » (OFEV 2015, p. 12-13), mesure qui vise à « tester l'idée de faire **du paysage le thème directeur** du développement économique et de l'aménagement du territoire dans une région afin qu'il soit utilisé comme fil rouge pour avancer sur la voie du développement durable. Cela permettra de préserver le caractère du paysage tout en le faisant évoluer, d'améliorer et d'étendre les qualités paysagères dans les espaces ruraux périurbains, de conserver et développer les qualités paysagères dans les espaces ruraux périphériques ainsi que de maintenir, optimiser et enrichir les valeurs paysagères locales qui constituent des ressources importantes dans les centres touristiques alpins ». (OFEV 2015, p.15)

Cette référence explicite au paysage et à ses qualités peut être considérée comme un **nouveau modèle conceptuel** pour le développement régional. Selon l'appel d'offres à l'origine de la présente étude, il s'agissait bien de mener une réflexion sur le thème du paysage au niveau régional et de ne pas laisser au hasard le développement de ce même paysage. Il convient en effet de privilégier un **développement paysager des régions** « qui identifie et exploite les potentiels d'un paysage pour le développement régional » et contribue ainsi à la préservation à long terme des qualités du paysage ainsi qu'à un développement basé sur les qualités – et donc, en fin de compte, à des « paysages vivants ». On insiste ici en particulier sur le paysage comme territoire d'action qui pourrait permettre de « sortir de l'approche

sectorielle » et de surmonter l'efficacité souvent limitée des systèmes d'incitation et de protection sectoriels (OFEV 2018, p. 1-2).

2 Conclusions

Le paysage peut-il servir de potentiel pour un développement régional durable ? Les régions peuvent-elles bénéficier d'un « fil rouge paysage » ? Le développement régional lié au paysage peut-il accroître la reconnaissance du paysage par les milieux concernés, générer une valeur ajoutée et améliorer la coopération entre les acteurs ? La recherche et l'analyse des études de cas effectuées dans le cadre de la présente étude permettent de répondre par l'affirmative à toutes ces questions.

Le grand nombre de cas étudiés (111) montre déjà à lui seul la pertinence du paysage pour le développement des régions, des villes et des communes – même si, malgré les efforts de recherche consentis, des lacunes subsistent dans certains domaines, notamment celui de la production d'énergie, des sites d'exploitation ou encore des services de santé, ainsi qu'au niveau de la couverture géographique (Suisse romande, France et Italie). L'examen approfondi des douze cas suisses montre qu'il s'agit bien d'exemples de développement régional spécifiquement lié au paysage. La sélection, que l'on a voulu sciemment hétérogène, montre clairement que ces pratiques exemplaires existent dans les espaces et les dimensions, et avec les caractéristiques les plus divers : dans l'espace rural et les régions de montagne tout comme dans les villes et les agglomérations, à la périphérie et dans les centres, dans les petites communes aussi bien que dans les grandes régions, sans oublier les approches nationales et transfrontalières, avec ou sans structures de soutien et avec des stratégies de mise en valeur et des axes thématiques très différents – où ce ne sont en effet pas seulement la nature, le paysage et le tourisme qui sont pris comme des « accroches classiques », mais aussi l'agriculture et les produits régionaux, l'alimentation et la gastronomie, la culture et l'histoire (architecturale), la santé, la numérisation ou encore l'énergie. Le tableau ne sera toutefois complet que si le développement régional lié au paysage couvre non seulement des approches explicites comme par exemple les parcs naturels, où le paysage est explicitement au centre de préoccupations et qu'il fait directement l'objet de diverses activités spécifiques, mais également des approches implicites qui ont un impact indirect mais indubitablement positif sur le paysage par le biais d'autres thèmes prioritaires comme l'aménagement du territoire ou l'agriculture biologique.

Cette approche plus large, objectivement justifiée, permet d'affirmer que la référence au paysage et à ses qualités est un modèle conceptuel adéquat pour le développement des régions, des villes et des communes. En fait, le terme « modèle » semble plus approprié, car les attentes liées au « modèle conceptuel » ont déjà été réalisées pour la plupart en grande partie ou partiellement dans les cas exemplaires décrits plus haut : réflexion explicite sur le thème du paysage au niveau régional ou local, utilisation ciblée des potentiels paysagers et contributions efficaces à la préservation à long terme des qualités du paysage et au développement basé sur la qualité. La combinaison des approches de préservation et de développement évite les tendances à la muséification et favorise la revitalisation des paysages. Le paysage offre un territoire d'action et d'expérimentation pour la coopération intersectorielle entre les nombreux acteurs qui influencent et modèlent le paysage. Une « mise en scène » durable et orientée vers la qualité peut très bien fonctionner à condition qu'il y ait une réelle prise de conscience de la valeur, du potentiel et des qualités du paysage, ainsi qu'une coordination adéquate des participants dans le sens d'une bonne gouvernance. On relèvera en passant que ces résultats peuvent être mis en parallèle avec la proposition déjà ancienne de « programmes paysagers régionaux » intégrés au PNR 48 (Stöcklin et al. 2007) et que la stratégie paysage de l'OFEV contient également comme nouvel instrument de promotion d'une politique cohérente du paysage (OFEV 2012, p. 16).

Un développement régional lié au paysage a besoin de succès visibles et palpables. Les avantages écologiques et esthétiques du paysage sont évidents dans de nombreux cas que l'on peut qualifier d'exemplaires. Les avantages immatériels tels que le gain de prestige des régions et des communes, les nouveaux réseaux d'acteurs et une culture de la coopération sont également importants et précieux.

Ils devraient toutefois tôt ou tard être suivis d'effets réels sur le plan financier. C'est ici que réside la principale limite du modèle (conceptuel) : font en effet défaut des données comparables sur la création de valeur effective des produits et services liés au paysage ou, inversement, sur les bénéfices économiques perdus. Si l'on entend valider et concrétiser ce modèle, il est donc recommandé de mener des études économiques dûment fondées, même si celles-ci s'avèrent complexes et exigeantes sur le plan méthodologique (cf. la mesure de l'efficacité des projets NPR, p. ex. *regiosuisse* 2019). Cela étant, certains exemples remarquables avec des chiffres parfois impressionnants montrent ce qu'il est possible d'obtenir. On notera également un autre fait important, bien qu'il ne soit pas nouveau, à savoir qu'en plus des emplois créés, du chiffre d'affaires et des bénéfices, les secteurs de l'immobilier et de la fiscalité peuvent également générer une valeur ajoutée non négligeable, comme l'illustre l'exemple de Fläsch.

Le financement représente un véritable défi dans tous les processus de développement. Cela étant, les exemples que nous avons relevés montrent que les nombreuses aides financières disponibles permettent effectivement de soutenir des projets sur de plus longues périodes. Le modèle de développement régional lié au paysage tire ici profit de son caractère complexe, qui touche différents secteurs et domaines d'action, permettant ainsi un soutien par le biais de divers canaux fédéraux et cantonaux tels que les parcs, les PNR, les PRE, les projets de qualité du paysage, les projets modèles, Interreg, etc. ainsi que par le biais de fondations, de sponsors et de donateurs. Une des conditions préalables pour pouvoir profiter de ces possibilités de financement et de leur mise en lien avec des « financements de base » souvent encore plus importants octroyés par la Confédération et les cantons (p. ex. les conventions-programmes sur l'environnement) est un management qui non seulement connaît les sources de financement et les processus de soutien, mais qui sait également comment développer des projets susceptibles d'être reliés à d'autres projets et comment les combiner de manière synergique. Sans de telles structures professionnelles, le financement à long terme et la coordination des acteurs impliqués s'avèrent généralement difficiles. Etant donné que les aides financières peuvent en principe donner des incitations et des impulsions, il convient d'examiner comment les plateformes de financement de la Confédération existantes pourraient être mieux utilisées pour intensifier le développement régional lié au paysage, conformément au « nouveau modèle conceptuel ».

Mais comment les exemples de développement régional remarquables liés au paysage émergent-ils et comment peut-on en générer de nouveaux ? Les cas analysés montrent bien qu'il n'existe pas de recette universelle pour le faire. Cela étant, divers éléments et caractéristiques fréquemment identifiés forment parfois et dans une certaine mesure des pistes d'action qui pourraient s'inscrire dans le cadre d'un développement régional lié au paysage. Il importe en premier lieu d'identifier les qualités et les potentiels concrets du paysage que l'on entend mettre en valeur. Une analyse de ce dernier peut être utile à cet égard, car elle permettra de déceler différentes formes et degrés de détail. En maints endroits toutefois, la conscience des potentiels ou, plus fondamentalement encore, l'intérêt pour le paysage pourraient être peu développés, du moins lorsque l'on considère l'ensemble des acteurs concernés d'une région, d'une ville ou d'une commune. Si les mesures de sensibilisation sont utiles, elles ne doivent pas nécessairement être prises au début d'un processus de développement. Des projets concrets et des approches participatives à plus long terme sont en effet généralement plus efficaces que des mesures ponctuelles et isolées. La connaissance du paysage peut être utilisée pour discuter des potentiels qui offrent une valeur ajoutée aux personnes et aux régions et de quelle manière il convient d'aborder l'exploitation de ces mêmes potentiels.

Il est important, dans ces réflexions de fond, de trouver une approche thématique qui soit appropriée à la situation régionale et aux acteurs concernés. Il ne s'agit nullement ici de définir une approche explicite de la préservation, de l'entretien ou du développement du paysage. On peut en effet très bien définir des thèmes prioritaires et des approches indirectes complètement différents. A noter également qu'il n'est guère possible de valoriser uniquement certaines caractéristiques paysagères spécifiques ou de se contenter de se démarquer d'autres régions. Si les USP présentent indubitablement des atouts intéressants, ils ne sont pas une condition préalable à un développement réussi. Un tel développement peut en effet également être couronné de succès si différents éléments, qui, pris individuellement ne présentent aucun caractère exceptionnel en eux-mêmes, forment, une fois groupés, un *package* qui

peut être valorisé durablement. Il suffit parfois de trouver la « première pièce du puzzle » qui convient à la région dans une situation donnée. Peu importe que cette pièce se réfère au domaine du paysage, du lieu de résidence, du tourisme, de la gastronomie ou de la santé. De bons exemples comme ceux examinés dans la présente étude peuvent fournir une aide à l'orientation.

Dès que l'orientation a été définie ou circonscrite, il convient d'élaborer une stratégie spécifique. Cela peut être basé sur un fil rouge à partir duquel sont définis les principaux objectifs de développement. Ces documents, qui seront idéalement élaborés en collaboration avec tous les acteurs concernés, permettront ensuite de définir la signification concrète du développement paysager pour la zone concernée, comment l'orientation vers la qualité est assurée et comment les éventuelles synergies entre les domaines, les activités et les acteurs doivent être exploitées. La question des synergies est particulièrement importante dans ce contexte, car la protection et le développement durables du paysage ne peuvent être envisagés indépendamment des autres domaines, mais uniquement via une approche englobante. Ces stratégies de développement ne se limitent nullement à des approches explicites du paysage. Elles sont en effet tout aussi utiles lorsque d'autres thèmes tels que le tourisme, l'agriculture, l'énergie etc. sont au cœur des préoccupations et que le paysage forme la base et le support des offres et activités correspondantes.

Toutefois, certains des exemples examinés dans la présente étude ont montré qu'au lieu de commencer par une première phase analytique et stratégique spécifique, il se peut tout à fait que d'autres éléments puissent déclencher le processus, éléments qui n'ont parfois aucun rapport direct avec le paysage (p. ex. : la levée de l'interdiction de l'absinthe) ou qui représentent simplement un danger pour les qualités paysagères, comme peuvent l'être par exemple les grands projets de construction. Le développement régional lié au paysage n'est pas toujours le résultat de décisions (de planification) conscientes. Pour revenir à l'image du puzzle, on dira qu'une fois le processus enclenché, les pièces du puzzle se mettent souvent peu à peu en place. Tout l'art consiste à trouver des éléments qui peuvent être reliés entre eux et à établir les connexions nécessaires. Ces dernières ne doivent pas nécessairement toujours être cohérentes ou prévisibles. Les exemples d'énergie région GOMS (on part des énergies renouvelables pour aboutir à un développement de plus en plus large de la région avec les autres éléments que sont le tourisme et de la culture architecturale) et de mia Engiadina (de l'extension prévue des lignes à haute tension à leur mise sous terre et du développement de la fibre optique au mountain co-working et third place pour les travailleurs de la connaissance) en sont l'illustration.

En clair, les mesures qui se traduisent par une appréciation accrue, la création d'une valeur ajoutée, une meilleure coopération et une utilisation durable des sols sont plus décisives qu'un cycle de développement idéal planifié en amont. Il s'agit donc pour l'essentiel de créer, de mettre en œuvre et de développer des mesures appropriées en lien avec le paysage. Les situations et les causes qui peuvent intervenir dans le processus sont en fin de compte secondaires. Les exemples examinés dans la présente étude montrent qu'il est nécessaire d'engager la plupart du temps un grand nombre de mesures, de projets et de processus. Des structures de management bien établies et professionnelles sont indispensables pour fédérer ces derniers, les coordonner avec d'autres activités pertinentes dans la région, exploiter les synergies, établir des liens et, enfin et surtout, obtenir un financement. Ces structures de management peuvent prendre de nombreuses formes différentes, qu'il s'agisse de pouvoirs publics, de managements régionaux, d'associations ou d'organisations. Il convient de souligner ici que, d'une part, les approches participatives, les projets communs et une communication transparente et adaptée au groupe cible permettent de comprendre, d'accepter et d'ancrer des processus de développement souvent perçus comme abstraits. D'autre part, les projets phares à caractère symbolique peuvent susciter une attention accrue et une plus grande identification.

Un dernier facteur important qu'il convient de relever ici est que le développement régional lié au paysage demande du temps. Plus de la moitié des 14 exemples types analysés peuvent se prévaloir d'une histoire de 10 ans au moins. Les acteurs concernés devraient être conscients ou rendus attentifs à ces longs calendriers afin de ne pas échouer dans leur entreprise en raison d'attentes exagérées et de la pression qui s'exerce sur eux « pour livrer quelque chose », pression qui augmente avec le temps.

Trouver une idée adaptée au contexte dans un temps limité et avec des ressources comptées, la concrétiser et en assurer le suivi, la développer et la réaliser le plus rapidement possible peut certes s'avérer un gros défi pour les régions, les villes et les communes. Ceci vaut tout particulièrement lorsque l'on entame un processus de développement. On pourrait réduire cet inconvénient si, par exemple, les programmes de soutien autorisaient que les projets s'étendent sur une plus longue durée et permettaient dans un certain cadre davantage de flexibilité, de possibilités d'apprentissage, d'optimisation, voire d'échec et donc de nouveau départ. Par ailleurs, des approches innovantes et sans parti pris pourraient ouvrir des dimensions de développement totalement nouvelles. Il serait souhaitable d'avoir des processus d'innovation s'étendant sur plusieurs années, qui oeuvrent à l'utilisation durable des ressources régionales et des qualités du paysage avec des méthodes appropriées, une gestion professionnelle, une perspective intersectorielle et avec l'implication de tous les acteurs concernés.

3 Recommandations

Comment utiliser à l'avenir les potentiels du « modèle (conceptuel) de développement régional en relation avec le paysage » ? Selon la présente étude, plusieurs approches sont envisageables dans ce domaine. On constate d'une part que de nombreuses recommandations et facteurs de succès avérés sont toujours valables pour le contexte du paysage et du développement régional durable (p. ex. Keller & Backhaus 2017, p. 57-70 ; ARE et al. 2018, p. 48-50 ; PLANVAL 2017, p. 38-44 ; Probst 2017, p. 50-56). On peut, d'autre part, en tirer des recommandations plus précises et de plus grande portée pour le développement régional lié au paysage, recommandations qui s'adressent principalement aux mandants, resp. aux organes concernés au niveau fédéral. Ces recommandations sont présentées ci-après et peuvent être des sources d'inspiration pour une discussion plus approfondie.

Elaborer et établir un modèle de développement régional lié au paysage

La présente analyse montre qu'une utilisation judicieuse du paysage avec ses qualités respectives peut permettre un développement durable. L'« axe thématique paysage » permet une appréciation accrue du paysage, une création de valeur ajoutée et une amélioration de la collaboration entre les acteurs concernés. Il faut faire connaître dans les milieux concernés les conclusions auxquelles est parvenue la présente étude, à savoir que cette approche du développement est déjà mise en œuvre dans les exemples types examinés et qu'un développement lié au paysage peut donc servir de nouveau modèle ou de modèle complémentaire pour les régions, les villes et les communes. Ces milieux concernés sont tout d'abord les instances administratives, fédérales et cantonales, qui ont un rapport avec le paysage ainsi que les instances et les personnes responsables des processus de développement dans les régions, les villes et les communes. Le modèle devrait également être concrétisé sur le plan du contenu. Une définition faciliterait considérablement la mise en place et la communication de l'approche retenue. On tiendra compte, au cours du processus d'élaboration, des réflexions sur les « programmes régionaux pour le paysage » à orientation intégrale (Stöcklin et al. 2007, OFEV 2012).

Communiquer des pratiques exemplaires aux régions, villes et communes

La diffusion des exemples types décrits dans cette étude auprès des groupes cibles mentionnés ci-dessus est une mesure qui permet de transférer les connaissances de manière simple et efficace. L'expérience a montré que les exemples de bonnes pratiques, configurés de manière appropriée au groupe cible, sont bien adaptés pour attirer l'attention sur la thématique et illustrer la mise en œuvre pratique du modèle de développement régional lié au paysage. Si une telle mesure de diffusion est envisagée, il convient d'examiner si d'autres exemples parmi les cas étudiés se prêtent à un traitement et à un transfert.

Quantifier la valeur ajoutée liée au paysage

Afin de remédier aux déficits d'information existants, il convient de réaliser des analyses quantitatives qui permettent de saisir le plus concrètement possible la valeur ajoutée effective générée par l'utilisation des prestations du paysage dans une région. On pourrait aussi, soit à titre alternatif ou complémentaire, estimer les avantages économiques perdus. Afin de couvrir l'éventail des approches en matière de développement, différents types de cas devraient être examinés (stratégies de valorisation, structures de soutien, taille, localisation, types de paysages, etc.). Pour de telles analyses, un certain nombre d'exemples types décrits dans la présente étude sont certainement appropriés. Quoi qu'il en soit, les quantifications doivent permettre de comparer les domaines étudiés.

Répertorier les possibilités de soutien au développement régional lié au paysage

On peut envisager différentes manières d'apporter un soutien ciblé. Le soutien financier doit se concentrer sur l'intégration ou le renforcement des aspects paysagers dans les instruments et programmes existants et sur la coordination intersectorielle et axée sur les synergies des différentes plateformes (p. ex. projets modèles pour le développement territorial durable, PRE, NPR, parcs, instruments cantonaux). En outre, les possibilités qui existent actuellement de relier les instruments de financement au « financement de base » de la Confédération et des cantons devraient être davantage élaborées et communiquées plus clairement. Il pourrait s'agir au mieux d'un « test » révélateur pour regrouper, coordonner et déployer les possibilités de financement existantes dans une ou plusieurs régions appropriées et volontaires sur une période de plusieurs années pour le thème du « développement du paysage ».

Des soutiens non financiers sont également possibles. D'une part, il semble judicieux d'identifier des voies et des axes d'action idéaux-typiques (et adaptables) d'un développement régional lié au paysage et de les communiquer aux groupes cibles dans les régions, les villes et les communes. D'autre part, les acteurs régionaux et locaux ont besoin d'un soutien, en particulier dans les deux phases de développement généralement critiques : d'une part, pour trouver un point d'entrée approprié (une « accroche thématique » adéquate, l'activation des acteurs, l'initiation du processus) et, d'autre part, pour stabiliser les processus et ancrer les structures (projets pouvant être reliés, professionnalisation, coordination globale). Pour ces formes de soutien axées sur le savoir, les exemples types examinés constituent une base précieuse à partir de laquelle il est possible de développer des moyens d'action communicables et des exemples de réussite.

Renforcer les approches innovantes et participatives du développement

Il convient enfin de réfléchir à la manière dont des méthodes innovantes peuvent être utilisées de manière plus intensive dans les projets et processus de développement régional, urbain et communal liés au paysage et à la manière dont les acteurs locaux peuvent être impliqués encore plus efficacement. Il faut en effet souligner que tout développement ne peut être durable à long terme que si les besoins de la société, de l'économie et de l'environnement sont considérés dans leur globalité et abordés de concert et en fonction des besoins. Un bon exemple de cette nouvelle approche est fourni par la « Nature of Innovation » dans la région de Steyr (Haute-Autriche), prévue dans un premier temps pour quatre ans, même si ici le paysage n'est qu'un sujet parmi de nombreux autres. Il s'agit du premier projet de développement régional participatif dans l'espace germanophone, projet basé sur l'approche innovante du design thinking, dans le cadre duquel les milieux intéressés de la région recherchent des solutions adaptées aux besoins dans les domaines de l'économie, du tourisme, de la culture et du développement rural et urbain. A ce jour, 30 projets partiels définis par les participants ont été lancés, traitant de sujets aussi divers que l'établissement de la région comme région cyclable, la mobilité et la logistique urbaines, le village intelligent et les produits alimentaires et régionaux. Dans le but de renforcer leur autonomie, les milieux intéressés recevront une formation de base en design thinking (FAZAT Steyr 2019). Une expérience similaire dans une région suisse pourrait le cas échéant donner un coup de pouce publicitaire à un développement régional innovant lié au paysage.

4 Sources

- Backhaus, N., Reichler, C., Stremlow, M. (2007): Alpenlandschaften – Von der Vorstellung zu Handlung. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt I «Prozesse der Wahrnehmung». Synthesebericht Nationales Forschungsprogramm 48 Landschaften und Lebensräume der Alpen. Zürich, Lausanne, Burgdorf.
- ARE / Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Umwelt, Bundesamt für Landwirtschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg.) (2018): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018: Natürliche Ressourcen klug nutzen. Bern.
- OFEV / Bundesamt für Umwelt (2018): Landschaft als Leitthema für nachhaltige Regionalentwicklung. Ausschreibung Analyse Musterbeispiele.
- OFEV / Bundesamt für Umwelt (2015): BAFU-Strategie ländlicher Raum. Bern.
- OFEV / Bundesamt für Umwelt (2012): Landschaftsstrategie BAFU. Oktober 2011. Aktualisiert am 19. Dezember 2012. Bern.
- Conseil fédéral / Bundesrat (Hrsg.) (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates. Bern.
- Conseil fédéral / Bundesrat (Hrsg.) (2016): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019. Bern.
- Conseil fédéral / Bundesrat (Hrsg.) (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern
- Conseil fédéral / Bundesrat (2015a): Botschaft über die Standortförderung 2016–2019 vom 18. Februar 2015.
- Conseil de l'Europe / Europarat (2000): Europäisches Landschaftsübereinkommen. 20. Oktober 2000. Florenz.
- FAZAT Steyr (2019): Nature of Innovation. Online: <https://www.nature-of-innovation.com/>. (12.04.2019)
- Keller, R., Backhaus, N. (2018): Zentrale Landschaftsleistungen erkennen und in Politik und Praxis stärken. Erkenntnisse eines transdisziplinären Forschungsprojekts in der Schweiz. Naturschutz und Landschaftsplanung 50 (03), S. 84-89.
- Keller, R., Backhaus, N. (2017): Landschaft zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung – wie sich zentrale Landschaftsleistungen stärker in Politik und Praxis verankern lassen. Zürich.
- Keller, R., Backhaus, N. (2014): Blicke auf die Landschaft. In: anthos 4 (2014), S. 41-43.
- Kienast, F., Frick, J., Steiger, U. (2013): Neue Ansätze zur Erfassung der Landschaftsqualität. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES). Umwelt-Wissen Nr. 1325, Bundesamt für Umwelt, Bern, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf.
- PLANVAL (2017): Das BAFU im ländlichen Raum: Analyse der Akteure und deren Bedürfnisse bezüglich Kommunikation und Bildung. Bern.
- Probst, T. (2017): Erfolgsfaktoren für die nachhaltige Entwicklung von Regionen im ländlichen Raum. Eine akteurszentrierte Untersuchung von etablierten Regionen in der Schweiz, Österreich und Deutschland vor dem Hintergrund staatlicher Förderprogramme. Masterarbeit eingereicht im Rahmen des Studiengangs EMBA in Leadership und Management an der Berner Fachhochschule, Fachbereich Wirtschaft. Bern.
- regiosuisse (2019): Wirkungsmessung NRP- und Interreg-Projekte: Erkenntnisse und Empfehlungen. Online: https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2019-02/Wirkungsmessung%20NRP-Projekte_Erkenntnisse%20und%20Empfehlungen%202018.pdf. (13.04.2019)

Rey L., Hunziker, M., Stremlow, M., Arn, D., Rudaz, G., Kienast, F. (2017): Wandel der Landschaft: Erkenntnisse aus dem Monitoringprogramm Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES). Umwelt-Zustand Nr. 1641, Bundesamt für Umwelt, Bern, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf.

Steiger, U. (2016): Den Landschaftswandel gestalten. Überblick über landschaftspolitische Instrumente. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1611.

Stöcklin, J., Bosshard, A., Klaus, G., Rudmann-Maurer, K., Fischer, M. (2007): Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen. Fakten, Perspektiven, Empfehlungen. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt II: Land- und Forstwirtschaft im alpinen Lebensraum. Zürich.