

Institut de hautes études en administration publique

**Changement du régime du paysage
et effets sur la durabilité
Étude de cas du
Parc naturel régional de Chasseral**

Jean-David Gerber
État décembre 2008

Table des matières

0. Projet de recherche « Gestion durable de la ressource paysage : usages et régulation d'une ressource culturelle »	1
0.1. Présentation	1
0.2. Démarche générale	2
0.3. Les services paysagers.....	3
0.4. Typologie des acteurs impliqués dans les conflits paysagers.....	7
0.5. Produits attendus	10
0.6. Références	10
1. Description de l'étude de cas et des rivalités les plus importantes quant à l'utilisation des ressources	13
1.1. Choix de l'étude de cas et périmètre	13
1.2. Caractéristiques géographiques et socio-économiques	14
1.3. L'impact des activités humaines sur le paysage.....	19
1.4. Choix des « sous-cas » – description des rivalités	23
1.4.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés	23
1.4.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)	23
1.4.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité	24
1.4.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire).....	24
2. Aperçu chronologique des événements	26
2.1. Contexte national.....	26
2.1.1. Première étape : la protection d'objets ponctuels (1874–1962)	26
2.1.2. Deuxième étape : la protection par zones (1962–1983)	26
2.1.3. Troisième étape : la protection des biotopes (1983–1991).....	27
2.1.4. Quatrième étape : l'utilisation mesurée de l'environnement sur l'ensemble du territoire (1991–2008)	28
2.2. Changement de régime	30
2.2.1. La modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage	30
2.2.2. Les origines du Parc régional Chasseral.....	31
2.2.3. Structure de gestion du parc	33
2.3. Description des événements marquants dans les différents sous-cas.....	35
2.3.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés	35
2.3.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)	37
2.3.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité	41
2.3.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire).....	43
3. Situation précédant le changement de régime (t_1 = période précédant 1997)	50
3.1. Acteurs et usages	50
3.1.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés	52
3.1.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)	54
3.1.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité	59
3.1.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire).....	61
3.2. Éléments du régime avant le changement de 1990-2000	64

3.2.1.	Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés	64
3.2.2.	Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)	67
3.2.3.	Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité	71
3.2.4.	Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire.....	73
3.3.	Étendue et cohérence	76
4.	Situation après le changement de régime (t_0)	87
4.1.	Acteurs et usages	87
4.1.1.	Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés	88
4.1.2.	Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)	90
4.1.3.	Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité	92
4.1.4.	Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire.....	93
4.2.	Éléments du régime	94
4.2.1.	Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés	94
4.2.2.	Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)	97
4.2.3.	Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité	103
4.2.4.	Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire.....	108
4.3.	Étendue et cohérence	112
5.	Régime du paysage du massif de Chasseral	128
6.	Bibliographie	132
7.	Annexes	134
7.1.	Entretiens réalisés	134
7.2.	Cartes	135

Remerciements

Cette étude n'aurait pas été possible sans la gracieuse participation de tous les acteurs de la région de Chasseral qui ont accepté de partager leur connaissance de ce territoire et de son histoire. Qu'ils soient ici vivement remerciés pour leur aide déterminante et pour le temps qu'ils ont consacré à répondre aux nombreuses questions auxquelles ils ont su apporter des réponses pointues.

0. Projet de recherche « Gestion durable de la ressource paysage : usages et régulation d'une ressource culturelle »

Fiche technique

- Titre : La gestion durable de la ressource paysage : usages et régulation d'une ressource naturelle
- Financement : Projet financé par le Ministère français de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
- Durée : 36 mois (3 février 2006 – 2 février 2009)
- Responsables scientifiques : Corinne Larrue, Peter Knoepfel
- Équipe : Marion Amalric, Mathieu Bonnefond, Jean-David Gerber, Mathieu Gigot, Fabien Pousset, Nicole Le Rousseau, Sylvie Servain, Laura Verdelli

0.1. Présentation

La présente étude de cas, consacrée à un périmètre paysager « de qualité », objet de rivalités d'usage, fait partie, avec trois autres études suisses et françaises, de la base de données empiriques récoltées dans le cadre d'un projet financé par le Ministère français de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire intitulé « La gestion durable de la ressource paysage : usages et régulation d'une ressource culturelle ». Elle constitue l'un des résultats de la recherche réalisée par une équipe de l'Université François Rabelais de Tours et l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP). Cette recherche de 36 mois a été menée entre février 2006 et février 2009. Son point de départ est une interrogation sur les moyens mis en œuvre par les différents acteurs pour s'approprier les services paysagers. Dans ce projet, le paysage est considéré comme une ressource dont il s'agit de repérer et d'analyser les producteurs et les utilisateurs intermédiaires et finaux, ainsi que les règles formelles et informelles qui régissent leurs relations.

Cette étude de cas analyse les mécanismes de régulation de la ressource paysage en mettant en évidence les effets sur le paysage du régime institutionnel de la ressource, aujourd'hui (2008) et il y a vingt ans (années 1980). De manière à se donner le plus de chances possibles de pouvoir saisir concrètement cette relation entre la structure d'un régime institutionnel et les rivalités/conflits qui divisent les acteurs usagers de la ressource, la stratégie de recherche a consisté à focaliser sur des périmètres présentant un intérêt paysager reconnu de façon à mettre en évidence les effets des politiques publiques à incidence paysagère sur la ressource, ainsi que les modalités de ses usages. Les paysages des études de cas considérées sont tous l'objet de tentatives plus ou moins coercitives d'améliorer leur gestion afin de garantir leur préservation, que ce soit à l'aide de contrats, de labels ou d'institutions *ad hoc* de gestion. Le choix des études de cas ne s'est donc pas fait en fonction de la variable explicative (différence de changements de régime), mais en fonction du rôle important que joue la ressource pour l'économie locale (p. ex. tourisme) et une variance importante dans les types de rivalités

étudiées (afin que les modalités de résolution des rivalités étudiées puissent être considérées comme suffisamment indépendantes de l'objet de la rivalité).

0.2. Démarche générale¹

Dans un premier temps, à l'aide de recherches dans la littérature et d'entretiens, les points de rivalité d'usage autour de la ressource paysage ont été mis en évidence. Chaque rivalité ou conflit a été analysé en mettant en relation les acteurs en présence et les différents services paysagers utilisés. Chaque situation de rivalité a été définie comme le cœur d'un sous-cas. Le périmètre d'étude final a été choisi de telle façon à ce qu'il englobe le territoire qui subit l'influence des rivalités ou conflits décrits dans chaque sous-cas.

Les étapes suivantes ont consisté à relever les éléments de régulation permettant de caractériser le régime institutionnel de la ressource. D'un côté, les politiques publiques guidant l'action des différents acteurs (lois nationales, cantonales ou régionales, règlements communaux, plans de zone, statuts...) ont été mises en évidence, de l'autre, les droits de propriétés, de disposition et d'usage influençant le paysage (système de droits de propriété). Aussi bien pour les politiques publiques que pour le système de droits de propriété, l'analyse a pris en compte les moments t_0 et t_1 .

Sur cette base empirique, la caractérisation du régime institutionnel et, indirectement, de ses effets sur la ressource a pu être entreprise. Cela concerne aussi bien son étendue aux moments t_1 et t_0 , que sa cohérence, qui constituent les paramètres principaux permettant de qualifier le régime (Knoepfel et al. 2001).

- Étendue : mesure de la proportion de services paysagers effectivement régulés par rapport à l'ensemble de ceux utilisés dans un périmètre donné. Comme les textes législatifs font rarement directement référence à un service paysager particulier, l'estimation de l'étendue se fait également en évaluant dans quelle mesure la régulation de l'usage d'une autre ressource a aussi été conçue (indirectement) pour une meilleure gestion des usages paysagers.²
- Cohérence : mesure de la compatibilité entre les usages paysagers légitimés par les politiques publiques ou les droits de propriété, mais potentiellement compétitifs. Alors que la *cohérence substantielle* mesure la compatibilité des droits d'usages entre eux – étant entendu que ces droits peuvent provenir des politiques publiques, des titres de propriété ou de droits informels –, la *cohérence institutionnelle* rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages. Elle « rend compte des mécanismes qui permettent une résolution des rivalités différente de ce que laisserait supposer la configuration (substantielle) des droits et des politiques publiques mobilisés par les acteurs en conflit » (Gerber 2005). Ces mécanismes de compensation et de coordination peuvent prendre place entre des usagers concurrentiels d'une ressource naturelle, aboutissant à des pratiques d'usages que la seule considération des dispositions des politiques publiques et du système de droits de propriété par ces acteurs aurait conduit à en prédire l'impossibilité. Elle vise à tenir compte du fait que, dans le processus de résolution des

¹ Le document de travail intitulé *La gestion durable de la ressource paysage : usages et régulation d'une ressource culturelle / B. Descriptif de la proposition* (Knoepfel et Larrue 2005) a servi de guide dans la démarche d'analyse.

² La régulation du paysage est souvent indirecte, contrairement à l'eau ou au sol. Il serait toutefois simplificateur de ne pas considérer ces régulations comme des régulations paysagères à part entière sous prétexte qu'elles ne font pas directement référence au paysage. D'un autre côté, il serait tout aussi simplificateur de penser que le paysage ne peut être régulé qu'indirectement. Pour cette raison, l'évaluation de l'étendue paysagère requiert une part d'interprétation de la part de l'analyste.

rivalités, ce n'est pas nécessairement l'acteur détenteur des droits les plus forts, soit la propriété foncière, qui s'impose en fin de compte

Grâce à l'étude du régime institutionnel et de son évolution, une analyse détaillée du rôle joué par les acteurs extérieurs au périmètre étudié, mais dont les actions l'influencent néanmoins que ce soit en organisant la publicité, l'accès ou l'entretien, a pu être réalisée.

0.3. Les services paysagers

Le recours à la notion de ressource offre des pistes intéressantes pour cerner les enjeux du paysage. Cette approche permet d'opérationnaliser la définition du paysage proposée par A. Berque selon laquelle *le paysage est la dimension sensible et symbolique de la relation – à la fois physique et phénoménale – d'une société à l'espace et à la nature* (1990 : 48). La notion de ressource permet de partir de cette définition de saisir le paysage par le biais des « services paysagers » qu'il fournit.

Définition opérationnalisée du paysage

En termes de ressources, le paysage correspond à la *mise en relation* du système des ressources fondamentales (faune, eau, forêt, sol...) par l'observateur, qui ce faisant confère du sens à l'ensemble grâce aux ressources immatérielles qu'il peut mobiliser, c'est-à-dire grâce au contexte culturel qui définit ses schémas de pensée (Figure 1). La création du paysage se fait donc lorsqu'un observateur (un « consommateur ») procède à une mise en (inter)relation mentale des données sensorielles fournies par les ressources fondamentales que sont l'eau, le sol, la forêt, l'air, etc. et leur attribue une signification propre, c'est-à-dire reconnaît un usage³ possible à cette combinaison que nous appelons « service paysager ». L'articulation entre les ressources fondamentales et le processus de construction mentale d'un sens et d'une réalité propre à la combinaison de différentes ressources fondamentales correspond au « plus » qui fait que le paysage n'est pas égal à la somme de ses parties⁴, c'est-à-dire la juxtaposition des ressources fondamentales.

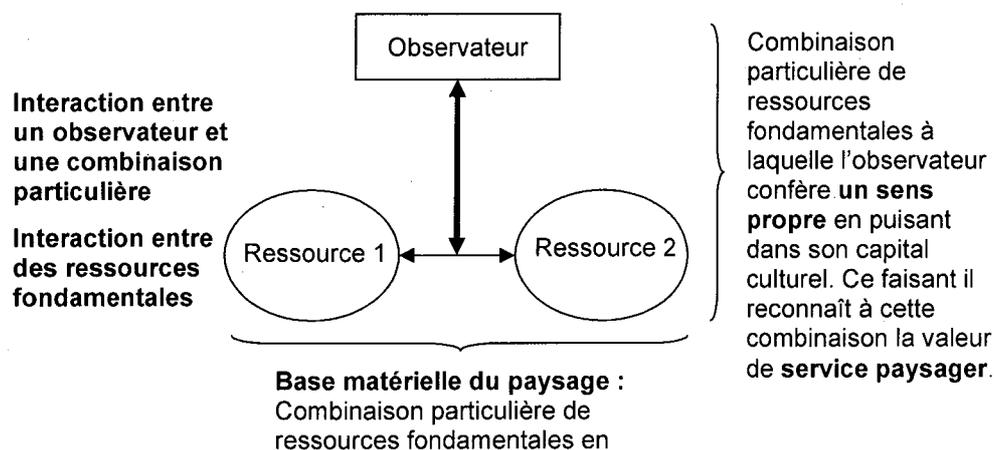


Figure 1 – Représentation schématique de la définition du paysage centrée sur les acteurs. Source : Gerber 2005.

³ « Usage » dans son sens le plus large faisant référence au matériel (p. ex. exploitation financière du paysage), mais surtout à l'immatériel (p. ex. le plaisir esthétique que procure sa contemplation).

⁴ Le paysage apparaît comme une *propriété émergente* des ressources fondamentales lorsqu'elles sont mises en interrelation par un observateur. Il ne saurait donc être question de chercher à définir le paysage par les parties qui le constituent, mais de reconnaître son existence dans le tout qui résulte de leur interaction.

La Figure 1 montre que deux types d'interactions sont nécessaires pour que l'on puisse parler de paysage. L'interaction première se fait entre les ressources fondamentales qui caractérisent un territoire particulier. Une infinité d'interactions sont théoriquement possibles, générant une infinité de combinaisons imaginables. Le deuxième type d'interaction fait référence au *tri* que fait l'observateur. En fonction de ses attentes, de la mode, de l'époque dans laquelle il vit, de son appartenance culturelle, il sélectionne des *combinaisons particulières* qui l'interpellent et auxquelles il confère un sens en tant que tel. La définition qui en découle est la suivante (Rodewald *et al.* 2005 ; Gerber 2005) : *Le paysage est le résultat d'une double interaction, premièrement, entre des ressources primaires constituant les composantes physiques et culturelles de l'environnement, qui produisent ainsi une combinaison particulière, et, deuxièmement, avec un observateur qui confère du sens à la combinaison ainsi formée et qui ce faisant produit du sens pour lui-même (repères servant d'appuis à son orientation spatiale, temporelle, sociale...) en puisant dans son capital culturel. Par ce processus, l'observateur reconnaît à cette combinaison particulière la valeur de prestation de « service ».*

En insistant sur le rôle de l'observateur qui donne du sens au paysage qu'il perçoit, l'accent est mis sur le *construit social* que représente le paysage. La signification donnée au paysage est par conséquent susceptible de varier et d'évoluer avec les époques et les peuples. Cela ressort directement de la liste des services paysagers tels qu'ils sont utilisés par les « usagers » de la ressource dans une région donnée.

Services du paysage – les utilisations de la ressource

La définition opérationnalisée du paysage qui a été proposée ci-dessus prend résolument le parti de ne pas considérer le paysage comme la « ressource des ressources » englobant l'ensemble des biens et services fournis par les ressources fondamentales. Les prestations du paysage seront par conséquent moins nombreuses et beaucoup plus spécifiques. Une synthèse des différents services paysagers, tels qu'ils seront utilisés dans cette étude, est présentée dans le Tableau 1.

Tableau 1 – Les services paysagers qui témoignent du sens conféré aux interactions entre ressources fondamentales. Modifié d'après Rodewald *et al.* (2005), Gerber (2005).

Sens conféré aux interactions entre ressources fondamentales	
1. Dimensions esthétiques du paysage	
Combinaison de ressources fondamentales perçue comme...	
a) Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire générant un cadre favorable à la détente.
b) Espace de libre accessibilité	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la disposition spatiale permet à chacun d'y accéder sans restrictions – par opposition à une configuration qui permettrait son contrôle exclusif par quiconque détiendrait un droit d'usage sur un emplacement stratégique (p. ex. entrée d'une gorge, belvédère, crête, cabane de montagne...).
c) Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire, ayant généré des représentations collectives communes.
d) Support de la perception esthétique	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire, perçue comme particulièrement harmonieuse.

e) Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire, associée à des représentations mentales utilisées pour promouvoir l'économie locale.
f) Support d'identité et de structures d'identification	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la perception en tant que telle caractérise l'appartenance à un groupe social particulier.

2. Dimensions socioéconomiques et culturelles du paysage

Combinaison de ressources fondamentales perçue comme...

a) Espace d'utilisation agricole	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont l'usage combiné forme un paysage cultivé (<i>Kulturlandschaft</i>) (p. ex. bisse, terrasse...).
b) Espace d'utilisation forestière	Interaction entre ressources fondamentales déterminant un type de forêt, caractérisé par une biodiversité particulière, un rôle en matière de protection contre les risques naturels, les méthodes d'exploitation utilisées...
c) Espace de construction	Interaction entre l'espace construit (sol) et les autres ressources fondamentales, générée lorsque la construction s'intègre dans le contexte formé par son environnement.
d) Support d'infrastructure de réseau	Interaction entre ressources fondamentales, générée par des formes particulières de constructions unidimensionnelles ou en réseau (p. ex. routes, lignes électriques, téléphériques...).
e) Espace d'histoire et du patrimoine bâti	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire reconnus comme témoins de pratiques historiques ou traditionnelles (p. ex. murs de pierres sèches, toits de chaume...).
f) Espace de diversité des pratiques culturelles	Interaction entre ressources fondamentales, reconnue comme favorable à l'existence d'usage multiples et diversifiés de l'espace (p. ex. diversité des formes d'exploitation agricole ou forestière).
g) Espace de qualité de vie	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire générant un cadre de vie favorable à un épanouissement personnel de la population résidente.

3. Dimensions écologiques du paysage

Combinaison de ressources fondamentales perçue comme...

a) Espace constituant un écosystème naturel	Interaction entre ressources fondamentales générant un ensemble reconnu en tant qu'écosystème.
b) Fournisseur des surfaces naturelles en réseau (corridor)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire disposés spatialement en mailles ou en lignes dont la propriété est de permettre des échanges génétiques entre populations éloignées.
c) Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Interaction entre ressources fondamentales constituant les milieux (biotopes) indispensables

	au déroulement du cycle de vie d'un organisme.
d) Régulateur du cycle de l'eau	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la disposition spatiale et les propriétés intrinsèques (p. ex. rétention d'eau) permettent de stabiliser l'approvisionnement en eau.
e) Régulateur des processus dynamiques (phénomènes naturels)	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire dont la disposition spatiale et les propriétés intrinsèques (p. ex. fixation des couches superficielles de sol) permettent de stabiliser les pentes.
f) Régulateur de la dynamique des populations	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments naturels assurant un équilibre bénéfique à la stabilité globale des populations.
g) Espace des sciences et d'histoire naturelles	Interaction entre ressources fondamentales constituant des éléments du territoire reconnus comme résultant dans leur ensemble de processus naturels caractéristiques (p. ex. vallée glaciaire, forêt d'altitude...).

La définition retenue du paysage permet deux développements principaux, que la présente recherche se propose de développer :

(1°) L'action des acteurs par rapport à la ressource est influencée par les politiques publiques et les droits d'usage sur la ressource dont ils disposent. La démarche « ressourcielle » utilisée dans cette recherche recourt au cadre d'analyse des *régimes institutionnels de ressources naturelles* (RIRN) (Knoepfel et al. 2001) pour procéder à l'analyse des régulations paysagères. Cette recherche se propose de montrer que pour comprendre les enjeux d'une *gouvernance⁵ durable du paysage*, l'analyse des politiques publiques seules ne suffit pas. Une compréhension fine des enjeux n'est possible que si l'effet des *droits d'usage sur la ressource* détenus par certaines catégories d'usagers est intégré à l'analyse. Comme ces droits d'usage découlent non seulement de politiques publiques paysagères (protection du paysage), mais aussi souvent indirectement de politiques non explicitement paysagères (agriculture, tourisme, infrastructure...) ou de titres de propriété sur des ressources fondamentales, l'analyse de la gouvernance paysagère est une tâche complexe. Les initiatives visant à rassembler les usagers au sein d'une « structure de gestion paysagère », comme les parcs naturels régionaux, essaient de palier les difficultés découlant de cette complexité en recourant à la participation. Le concept de *cohérence institutionnelle* nous aidera à mesurer les effets sur le régime de telles structures de gestion paysagère.

(2°) Le grand nombre d'acteurs gravitant autour de la ressource paysage et les différents droits qu'ils mobilisent pour défendre leurs intérêts sont la cause de rivalités d'usage (voire de conflits). Une typologie des acteurs détenteurs de droits d'usage sur la ressource sera proposée. Cette recherche se propose de montrer que plusieurs de ces acteurs sont extérieurs au territoire du paysage considéré (allochtones). Une gouvernance durable de la ressource n'est possible que si leur rôle central est mis en évidence et s'ils sont inclus (plus ou moins directement) dans les processus de prises de décision.

⁵ La définition du terme de « gouvernance » tel qu'il est utilisé ici fait référence aux processus de prise de décision, en tenant compte des différents acteurs qui y prennent part : « *Governance is the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say* » (Graham et al. 2003).

0.4. Typologie des acteurs impliqués dans les conflits paysagers

Source : Knoepfel et Gerber 2008

Typologie

Les conflits ou les rivalités⁶ paysagères opposent un acteur usager de services paysagers à un second acteur intervenant sur le paysage soit en exploitant un autre service paysager, soit par le biais d'une action sur la base matérielle du paysage, c'est-à-dire une ressource fondamentale. Il est ainsi possible de distinguer les catégories suivantes d'acteurs (qui se recoupent partiellement l'une l'autre) :

Acteurs subissant une atteinte et acteurs portant l'atteinte

Selon la définition retenue, un conflit ou une rivalité survient lorsqu'un groupe de personnes revendiquant un usage particulier du paysage se sent affecté dans son usage de services paysagers. Ce sentiment survient lorsque ces services paysagers risquent de perdre la valeur qui les caractérise. Ainsi, par exemple, la construction d'un bâtiment élevé est une menace pour ceux qui jouissent d'un panorama apprécié des habitants du lieu. De même, l'abattage d'un verger d'arbres à haute tige modifie l'aspect d'un village. Ou encore, le survol fréquent d'un paysage par des hélicoptères ou l'arrivée massive de flux de touristes dérangent les visiteurs qui se sont habitués à contempler un paysage inhabité. Dans toutes ces situations, les acteurs menaçants sont des usagers de ressources fondamentales (les propriétaires du bâtiment, les arboriculteurs qui remplacent les arbres à haute tige par des variétés à basse tige, les touristes en tant qu'usager des chemins, etc.). Sur la base de cette distinction entre acteurs subissant et causant un préjudice, ceux qui subissent le préjudice ne sont pas ceux qui revendiquent l'usage d'une ressource fondamentale, mais un droit d'usage du paysage.

Observateurs du paysage (« consommateurs »), fournisseurs de paysage et producteurs de la base matérielle du paysage (« utilisateurs des ressources fondamentales »)

De premier abord, cette catégorisation qui a été adoptée du contexte de production d'autres ressources ou bien manufacturés peut paraître trop simpliste ou commerciale de par son orientation. Toutefois, elle capture particulièrement bien la réalité des conflits paysagers. Car les paysages sont le produit – immatériel – d'acteurs qui par leur intervention sur le processus de reproduction des ressources naturelles ou culturelles génèrent la base matérielle (le substrat) des services paysagers que l'observateur (le consommateur) apprécie. Cependant, dans ce cas, le consommateur est davantage impliqué dans le processus de « production » que dans la relation normale de producteur-consommateur dans la mesure où les services immatériels du paysage « émergent » uniquement suite à la valeur que leur confère l'observateur⁷. Les services paysagers ne peuvent émerger sans le « travail d'observation » du consommateur observateur.

Le terme de *consommation du paysage* est entièrement approprié s'il est compris comme faisant référence, non à un processus à sens unique, mais à une interaction entre l'observateur et les services fournis par le paysage. De plus, les termes de producteurs de la base matérielle du paysage et de consommateur font référence au fait que les services utilisés doivent constamment être régénérés. Sur la base de notre approche actorielle, des paysages « abandonnés », dans lesquels rien ne se passeraient et qui ne sont plus visités par personne

⁶ Un conflit est une opposition qui est exprimée verbalement, par la mobilisation de règles juridique, voire par la violence. Par contre une rivalité est une opposition latente qui n'est pas forcément déclarée ou exprimée.

⁷ This is also – theoretically – applicable to other producer-consumer relations; non-valued products are “worthless” in the economic sense as they lack the character of an economic good.

pour leur valeur paysagère, ne peuvent plus être définis en tant que paysage ; ils ne peuvent donc pas être l'objet de conflits paysagers.

La profession de fournisseur du paysage est aussi vieille que celle de consommateur de paysage. Dès que de la valeur d'un service particulier est reconnue, et que par conséquent une demande voit le jour, des acteurs vont apparaître qui organisent la fourniture. En général, ce ne sont pas les producteurs de la base du paysage eux-mêmes parce que, malgré leur fonction objective de générateur de paysage, l'intérêt de ces derniers n'est pas dans l'utilisation du paysage, mais dans l'usage des ressources fondamentales. Un agriculteur cherche à produire des fruits avec ou sans arbres à haute tige ; il est pour lui sans intérêt de savoir si le résultat de sa méthode de culture est positive ou négative en termes paysagers, à moins qu'il ne se considère lui-même également comme un observateur consommateur du paysage ou comme un fournisseur de produits du terroir. Contrairement à la position des producteurs de la base matérielle, l'intention des fournisseurs paysagers, qu'ils soient intéressés économiquement, scientifiquement ou culturellement au paysage, est de rendre ces services paysagers utilisables aux observateurs. Par conséquent, cette catégorie inclut les offices du tourisme, les centres d'information, les responsables de l'organisation des différents modes de transports, les voyagistes, les clubs alpins, les organisations de protection de la nature, etc. mais aussi les producteurs de cartes de chemins pédestres et de guides touristiques (p. ex. guides Michelin, guides du Routard, Baedeker, etc.). Ils « décrivent » le paysage par le langage et par l'image ; ils font appel à des poètes, des photographes et des cartographes pour rendre le paysage attirant au consommateur.

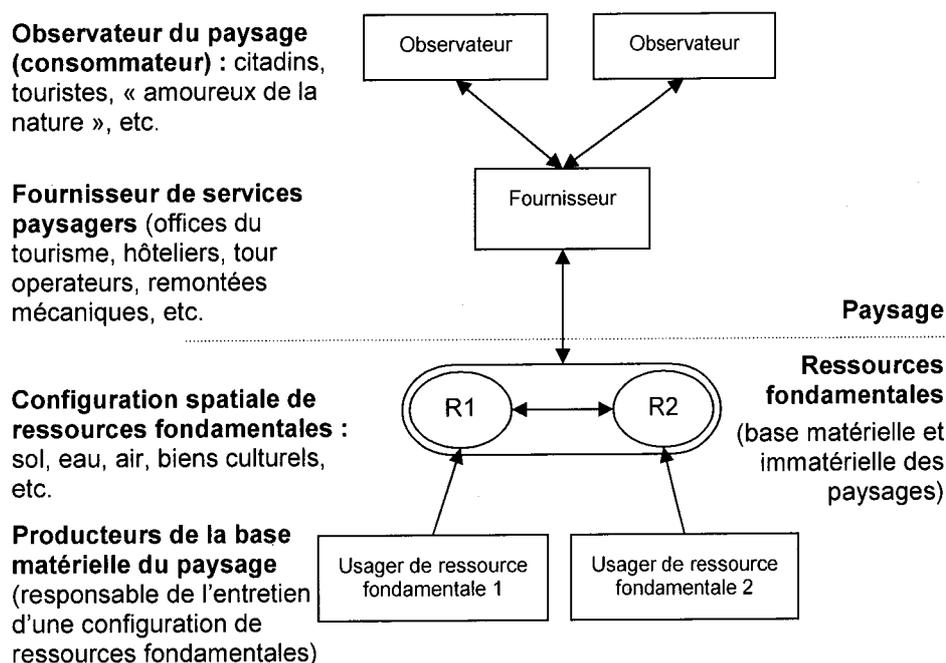


Figure 2 – Landscape producers, providers and consumers. Source: Gerber 2005: 204.

Comme mentionné plus haut, en réalité, les groupes formés par ces catégories se recoupent. Par conséquent, l'agriculteur mentionné précédemment peut avoir un effet négatif sur des consommateurs de paysage en coupant des arbres à haute tige ; cependant il est également possible que, parce qu'il apprécie l'image de son village et les caractéristiques végétales de son chez-soi en tant que consommateur de paysage, il renonce à l'idée d'une telle action. De

manière similaire, le fournisseur de paysage peut également être un producteur de la base matérielle du paysage s'il construit des routes et des remontées mécaniques dans l'intérêt (réel ou supposé) des touristes étrangers. En faisant cela, il a comme objectif de permettre à ces derniers de profiter du paysage. Toutefois il peut également arriver qu'ils les privent de paysage en le défigurant par des constructions mal maîtrisées, perdant ainsi des parts de marché. Tous les adeptes de loisirs dans la nature sont conscients que les utilisateurs de ressources fondamentales peuvent bloquer la vue d'autres acteurs consommateurs de paysage.

Acteurs internes (autochtones) et externes (allochtones)

Dans le contexte d'une augmentation de la mobilité, la liberté de mouvement et d'établissement ont ouvert la voie à des flux de visiteurs vers les paysages considérés comme présentant la plus grande valeur (et détourné ces flux des paysages considérés comme moins précieux). De petits villages de montagne se sont transformés du jour au lendemain en villes à la montagne ; les stations des bords de lac ou de mer, qui n'ont que quelques habitants en dehors de la saison touristique, se transforment en petites villes durant les mois d'été, période pendant laquelle les paysages sont utilisés en grande majorité par des externes. Il est évident que les deux groupes d'utilisateurs – internes ou externes – ne partagent pas toujours les mêmes opinions au sujet des services paysagers recherchés. De plus, les visiteurs assument un double rôle caractéristique dans la mesure où ils sont simultanément des utilisateurs des ressources fondamentales (p. ex. les voies d'accès, le sol) et consommateurs de paysages. En tant qu'utilisateurs de ressources fondamentales, ils portent atteinte aux services paysagers recherchés par autrui, alors qu'en tant qu'observateurs, ils se sentent lésés par les modifications opérées sur les ressources fondamentales. Ce double rôle est une cause importante de rivalités paysagères.

Rivalités paysagères

Malgré le double rôle endossé par de nombreux acteurs, il paraît judicieux d'identifier les rivalités potentielles qui sont susceptibles de les opposer. Un total de 36 configurations de rivalités peut être mis en évidence sur la base des trois catégories d'acteurs montrés dans le Tableau 2.

Tableau 2 – Type de configuration d’acteurs en rivalité. Légende : P – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur. Source : Knoepfel et Gerber 2008.

			Acteur subissant une atteinte					
			Acteur autochtone			Acteur allochtone		
			P	F	O	P	F	O
Acteur portant atteinte	Acteur autochtone	P	1	2	3	4	5	6
		F	7	8	9	10	11	12
		O	13	14	15	16	17	18
Acteur allochtone	Acteur allochtone	P	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36

0.5. Produits attendus

Cette étude de cas détaillée sera codifiée sous la forme de différents tableaux de synthèse communs aux quatre études de cas afin de faciliter la mise en perspective des résultats obtenus et leur comparaison.

Les tableaux présenteront les éléments suivants :

- services paysagers objets de rivalités (services menacés) : services dont l’existence est menacée par l’utilisation concurrente d’un autre service (le service menaçant) qui peut être un autre service paysager ou un bien/service fourni par une ressource fondamentale
- acteurs usagers des services menacés
- services paysagers ou biens et services de ressources fondamentales dont l’usage porte atteinte aux services paysagers (bien ou services menaçant)
- acteurs usagers des services menaçants
- type de rivalités (de 1 à 36), tel que défini dans le tableau ci-dessus
- législation mobilisée par les acteurs menacés pour défendre leur usage
- législation mobilisée par les acteurs menaçants pour défendre leur usage
- gouvernance du paysage : existence de structures de gestion particulières du paysage
- cohérence partielle du régime par sous-cas
- étendue partielle du régime par sous-cas

0.6. Références

Berque A. 1990. *Médiance, de milieux en paysages*. Géographiques. Montpellier, Reclus.

Gerber J.-D. 2005. *Structures de gestion des rivalités d’usage du paysage: une analyse comparée de trois cas alpins*. Écologie & Société. Zurich, Rüegger. 479 p.

Graham, J., Amos, B. and Plumptre, T., 2003. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Institute On Governance (IOG), Ottawa, Ontario.

Knoepfel P., Gerber J.-D. 2008. *Institutionelle Landschaftsregime – Lösungsansatz für Landschaftskonflikte / Institutional Landscape Regimes – An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts*. Zürich, Vdf Hochschulverlag.

Knoepfel P., Kissling-Näf I. & Varone F. (Eds) 2001. *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel P., Larrue C. 2005. *La gestion durable de la ressource paysage : usages et régulation d'une ressource culturelle / B. Descriptif de la proposition*. Requête auprès du Ministère français de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Document interne.

Rodewald R., Knoepfel P. & al. 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung*. Ökologie & Gesellschaft. Zürich, Verlag Rüegger.

A. PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS

1. Description de l'étude de cas et des rivalités les plus importantes quant à l'utilisation des ressources

1.1. Choix de l'étude de cas et périmètre

Le territoire pris en compte dans la présente étude englobe le massif de Chasseral, dans le Jura suisse⁸. La montagne du Chasseral est le point culminant du Jura du Nord (1607 m), située au centre du triangle formé par les villes de Bienne (BE), Neuchâtel (NE) et la Chaux-de-Fonds (NE). Elle offre un panorama sur le plateau suisse et les Alpes au Sud, et sur le Jura suisse et français et les Vosges au Nord. 24 communes bernoises et une dizaine de communes neuchâteloises sont potentiellement concernées, en plus des villes-portes, par le processus de regroupement initié par le projet de Parc naturel régional de Chasseral⁹.

L'agriculture constitue encore l'activité principale du massif. Vu les conditions climatiques rigoureuses et la topologie aux reliefs escarpés, on y pratique une exploitation extensive telle qu'on le fait dans de nombreuses autres régions de montagne. La sylviculture représente une autre activité importante. L'exploitation du bois est assurée par les communes et les bourgeoisies. Dans la partie supérieure du massif, il existe quantité de métairies¹⁰, habitées pendant la belle saison, où l'on pratique l'élevage et la fabrication artisanale de fromage. Nombreuses sont celles qui offrent également des possibilités de restauration, voire d'hébergement. Le massif de Chasseral accueille de nombreux randonneurs qui profitent du réseau étendu de sentiers pédestres. L'Hôtel du Chasseral, connu pour son panorama exceptionnel, est situé au sommet. À quelques centaines de mètres de l'hôtel, la station de radio télécommunications exploitée par Swisscom confère au massif son rôle de point de repère depuis une vaste partie du plateau suisse. D'autres activités sont également pratiquées dans le massif de Chasseral, à savoir le VTT, l'escalade, le parapente, l'aile delta, la chasse, le ski de fonds, la raquette, etc.

Au cours des siècles, les multiples interventions humaines – qu'il s'agisse en particulier du défrichage des cimes, de l'exploitation de la forêt ou de l'entretien des pâturages boisés caractéristiques –, jointes à un climat rigoureux, ont permis le développement de prairies subalpines aussi riches en espèces que fragiles. L'importance du site et le potentiel destructeur d'une surpopulation de visiteurs est connue depuis longtemps (Krähenbühl 1964 : 5-6). Des réserves naturelles ont ainsi été aménagées dès la première moitié du siècle passé. Côté

⁸ Le périmètre du parc régional de Chasseral est plus large que le massif proprement dit qui constitue le noyau autour duquel le projet a démarré. Dans cette étude, nous renoncerons toutefois à traiter de l'ensemble du périmètre. Cela permet de se concentrer sur une unité géographique homogène – le massif de Chasseral – et de resserrer la problématique. Par conséquent, la problématique de l'impact des éoliennes sur le paysage ne sera pas traitée ici, car elles sont implantées sur le Mont-Soleil, de l'autre côté du vallon de St-Imier.

⁹ Selon la modification de la Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) qui entrera en vigueur en juillet 2007.

¹⁰ Le terme de métairie désigne les fermes-restaurants qui jalonnent les crêtes du Jura suisse, en particulier dans la région du Jura bernois, la partie francophone du canton de Berne. Une métairie est une ferme de montagne isolée qui offre un service de restauration. En règle générale, le restaurant d'une métairie est exploité par la famille paysanne parallèlement au domaine agricole, mais ne constitue pas son activité principale. En France, ces établissements s'appellent les fermes-auberges. À l'origine les métairies ont été construites sur les montagnes par les bourgeoisies de certaines communes environnantes afin d'y amener les bêtes pour l'été. Les communes propriétaires des domaines ont souvent donné leur nom, comme par exemple la Métairie du Milieu de Bienne, la Métairie de Nidau, de Prêles ou encore d'Aarberg. (Source : Wikipédia, article « Métairie (ferme-restaurant) », 26.12.2006).

bernois, le Parc jurassien de la Combe-Grède/Chasseral a été déclaré réserve naturelle en 1932. Le côté neuchâtelois se distingue quant à lui par la réserve de la Combe-Biosse.

1.2. Caractéristiques géographiques et socio-économiques¹¹

Institutions

L'aire du futur parc régional Chasseral est concernée par un grand nombre d'institutions et autres organisations d'intérêt public. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut notamment mentionner :

- Deux cantons : Berne et Neuchâtel
- Six districts : Courtelary, La Neuveville, Bienne, Nidau et Val-de-Ruz, Neuchâtel
- Quatre régions de montagne : Jura-Bienne, Centre-Jura, Bienne-Seeland et le Val-de-Ruz
- Deux « conseils »¹² : Conseil du Jura bernois (CJB), Conseil des affaires francophones (CAF)
- Quatre associations de Maires : Conférence des Maires du Jura bernois, seeland.biel/bienne, associations des Maires des districts de Courtelary et de La Neuveville.
- 32 communes (dont trois de langue alémanique et une bilingue)
- Une multiplicité d'administrations cantonales, régionales et communales
- Un grand nombre de syndicats (alimentation en eau, eaux usées, déchets, santé, scolarité, sécurité...)

À l'avenir, cette complexité actuelle devrait cependant être simplifiée, notamment parce que :

- Le Canton de Berne va mettre en place sa réforme administrative, en regroupant les districts et les unités administratives décentralisées.
- Le rôle, la taille et le fonctionnement des régions d'aménagement¹³ seront revus en fonction de la nouvelle politique régionale et de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.
- Plusieurs groupes de communes réfléchissent sérieusement aux possibilités de fusionner, ce qui réduirait le nombre d'unités administratives et simplifierait le fonctionnement de certains syndicats.
- Le Canton de Neuchâtel est en train de réformer le fonctionnement de ses structures et, notamment, la collaboration entre communes et canton par la réalisation du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN). Instrument de mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale, cette stratégie vise le développement de partenariats (formalisés par la conclusion de contrats).

Il est pour l'heure impossible d'évaluer les conséquences précises de ces changements institutionnels pour l'association du Parc. On peut toutefois supposer que cela ne remettra pas son existence en cause, parce que son rôle de plate-forme opérationnelle et intercommunale pour le développement durable continuera de se justifier.

¹¹ Sauf indications contraires, les informations fournies sont tirées de Vogelsperger et al. 2008, Vogelsperger et al. 2006 et de Brahier et al. 2007

¹² Selon la Loi cantonale du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (RSB 102.1).

¹³ Selon la définition de l'art. 97 sur l'organisation de l'aménagement local de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0).

Les sept zones

Le découpage du territoire du parc peut être subdivisé en sept zones qui se caractérisent par des spécificités propres dont le parc doit tenir compte dans sa planification.

Les 7 zones du Parc régional Chasseral

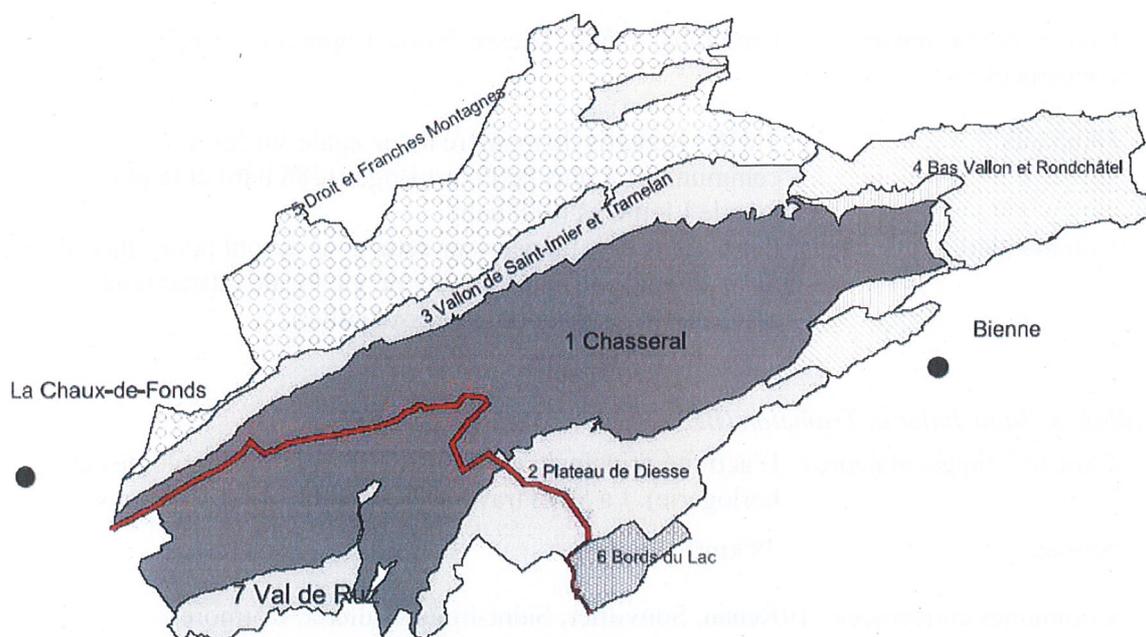


Figure 3 – Carte des huit régions potentielles composant le massif (étendu) de Chasseral. En rouge, les frontières cantonale

Chasseral (BE + NE) :

- Caractéristiques majeures : Haute qualité naturelle et paysagère
- Surface : 162 km² (NE 54 km² et BE 108 km²)
- Communes bernoises concernées : 15
Renan, Sonvillier, Saint-Imier, Villeret, Cormoret, Courtelary, Cortébert, Corgémont, Sonceboz, La Heutte, Péry, Orvin, Lamboing, Diesse, Nods, Lignièrès, Enges, Le Pâquier, Villiers, Dombresson, Chézard-Saint-Martin, Cernier
- Habitants : Absence de localités. Au total seules quelques centaines d'habitants y vivent toute l'année.
- Commentaire : Cette zone correspond à la montagne de Chasseral jusqu'à la limite inférieure des forêts. (c'est la zone du Plan directeur Chasseral) ainsi qu'aux deux prolongements montagneux de Chasseral entourant le Val de Ruz (début de Chaumont et Mont d'Amin avec la Joux du Plâne). Jusqu'à ce qu'il apparaisse que le territoire des communes dans son entier devait être intégré aux futurs PNR, les actions s'étaient concentrées uniquement sur cette zone.

Plateau de Diesse (BE + NE) :

- Caractéristiques majeures : Qualité du paysage ; zone rurale avec un fort attrait résidentiel
- Surface : 37 km² (NE 13 km² et BE 24 km²)
- Communes bernoises concernées : 4 Lamboing, Prêles, Diesse, Nods, Lignièrès et Enges
- Habitants : 3'878 : Répartis de manière assez égale sur les 6 communes. La plus petite est Enges (288 hab) et la plus grande Lignièrès (960 hab)
- Commentaire : Les actions développées sur cette zone auront pour objectif de maintenir une haute qualité de vie locale (attractivité résidentielle, transports, vie associative).

Vallon de Saint-Imier et Tramelan (BE) :

- Caractéristiques majeures : L'activité principale est industrielle (microtechnologies et horlogerie). La Suze traverse l'ensemble de ces villages.
- Surface : 39 km²
- Communes concernées : 10 Renan, Sonvillier, Saint-Imier, Villeret, Cormoret, Courtelary, Cortébert, Corgémont, Sonceboz et Tramelan
- Habitants : 17663
- Commentaire : L'activité industrielle du Vallon de Saint-Imier est respectueuse de l'environnement. Dans l'optique du futur PNR, elle doit pouvoir continuer à se développer de façon prioritaire.

Bas-Vallon et Rondchâtel (BE) :

- Caractéristiques majeures : Communes de l'agglomération biennoise et fond de vallée marqué par l'activité industrielle, les transports et l'agriculture intensive (hachures).
- Surface : 54 km² (dont Evilard 4 km²)
- Communes concernées : 7 Orvin, la Heutte, Péry Vauffelin-Frinvillier, Plagne, Romont, Evilard
- Habitants : 6411
- Commentaire : Site d'implantation de Ciments Vigier SA, dans la cluse industrielle de Rondchâtel, qui est à l'origine du Parc. Un projet de fusion entre ces communes (hors Evilard) est en gestation. Cette zone est notamment marquée par la proximité de Bienne. Les caractéristiques industrielles et d'agriculture intensive du fond de vallée sont présentées par des hachures sur la carte.

Montagne du Droit (BE + NE) :

- Caractéristiques majeures : Région attractive pour le tourisme vert. Présence de huit éoliennes, d'une centrale solaire et d'un observatoire astronomique.
- Surface : 84 km²
- Communes bernoises concernées : 11 Renan, Sonvillier, Saint-Imier, Villeret, Cormoret, Courtelary, Cortébert, Corgémont, Sonceboz, Mont-Tramelan et Tramelan
- Habitants : Pas de localité, mais un peu d'habitat dispersé
- Commentaire : Les installations d'énergie renouvelable, l'attractivité touristique qui en découle, et les pâturages boisés caractéristiques confèrent à cette région un intérêt certain pour le futur parc naturel régional.
- Extension possible en direction de Neuchâtel : Une extension serait tout à fait imaginable en direction du futur parc du Doubs

Bord du lac de Biemme (BE) :

- Caractéristiques majeures : Littoral en face de l'île Saint-Pierre, vignes et quatre villages inscrits à l'inventaire fédéral du patrimoine (ISOS). Espace exigü avec des problèmes de transport ayant des répercussions au niveau national (A5 et doublement de la voie CFF)
- Surface : 7 km²
- Communes concernées : 1 La Neuveville
- Habitants : 3515
- Commentaire : Dans l'optique du PNR, cette région est importante pour mettre en œuvre les complémentarités touristiques entre la montagne et le lac.

Val-de Ruz (NE)

- Caractéristiques majeures : Zone marquée par son attractivité résidentielle, au paysage agricole spécifique, à des industries intégrées dans l'habitat.
- Surface : 11 km²
- Communes neuchâtelaises concernées : 5 Cernier, Chézard-Saint-Martin, Dombresson, Villiers et Le Pâquier
- Habitants : 6024

- Commentaire : En dépit de sa vocation résidentielle, Le Val-de-Ruz n'en demeure pas moins une zone bien marquée au niveau paysager et au niveau culturel, qui se manifeste par un foisonnement associatif important. L'ECMTN, Evologia, et les manifestations culturelles qui s'y déroulent, mettent en évidence ces caractéristiques agricoles et culturelles.

Situation socio-économique des communes bernoises concernées

Les quelques chiffres fournis dans le Tableau 3 appellent les commentaires suivants (Vogelsperger et al 2008) :

- De 2001 à 2006, on constate une légère augmentation de la population (+2,8%) ;
- La population active représente environ la moitié de la population totale ;
- Le bilan des emplois offerts dans les communes est inférieure à la population active (-3969) ; le bilan des pendulaires est donc négatif et s'explique par la proximité de Bienne, grande pourvoyeuse d'emplois ;
- L'évolution des emplois offerts dans les communes est stable ; ils ont diminué entre 1996 et 2001, mais l'évolution récente dans le Jura bernois laisse supposer que les postes de travail sont aujourd'hui plus nombreux qu'en 1996.
- Seules trois communes, Saint-Imier, Courtelary et Sonceboz-Sombeval, offrent plus d'emplois que leur population active ; cela s'explique par la présence de grandes entreprises (Sonceboz SA, Camille Bloch, Longines), mais aussi par les institutions de formation et de santé à Saint-Imier.
- Les emplois par secteur se répartissent comme suit :
 - I : 1578 (12%)
 - II : 5152 (40%)
 - III : 6177 (48%)

Tableau 3 – Indicateurs de la situation socio-économique des communes bernoises concernées (source : Vogelsperger et al. 2008 : 40)

Communes	Population 2006	Personnes actives occupées	Emplois par secteur dans la commune (2000)			
			Total	I	II	III
Renan (BE)	796	367	83	45	122	250
Sonvillier	1145	536	127	33	122	282
Saint-Imier	4758	2171	80	1173	1514	2767
Villeret	897	443	39	212	76	327
Cormoret	508	237	37	44	44	125
Courtelary	1198	551	59	263	257	579
Cortébert	738	375	54	42	49	145
Corgémont	1'523	739	83	240	163	486
Sonceboz- Sombeval	1732	846	38	767	300	1105
Total Vallon	13295	6265	600	2819	2647	6066
La Heutte	509	269	17	23	37	77
Péry	1326	702	24	238	136	398
Vauffelin	431	216	14	9	37	60
Plagne	387	193	13	4	22	39
Romont	207	114	39	12	13	64
(BE)						
Orvin	1231	573	55	237	156	448
Total Bas- Vallon	4091	2067	162	523	401	1086

Lamboing	671	335	35	52	57	144
Diesse	428	207	25	17	67	109
Nods	716	338	75	32	45	152
Prêles	808	415	30	66	136	232
Total	2623	1295	165	167	305	637
Plateau						
La Neuveville	3512	1650	62	529	904	1'495
Tramelan	4240	1931	143	702	860	1705
Mont-Tramelan	128	64	53	0	11	64
Total	4368	1995	196	702	871	1769
Cernier	2076	978	32	105	606	743
Chézard-St-Martin	1689	828	69	78	134	281
Dombresson	1630	783	83	129	172	384
Villiers	419	209	37	0	20	57
Le Pâquier	210	127	72	4	16	92
Enges	288	158	34	50	15	99
Lignièrès	960	521	66	46	86	198
Total Val-de-Ruz	7272	3604	393	412	1049	1854
Total Parc	35161	16876	1578	5152	6177	12907

L'emploi se porte bien et le taux de chômage est inférieur à 3%, même à 2% sur le Plateau de Diesse. Les emplois dans le secteur primaire sont relativement nombreux avec plus de 10%. L'industrie est très présente en offrant 39% d'emplois. Enfin les pendulaires sortants indiquent la fonction résidentielle importante de la région et l'attrait de Bienne pour l'emploi.

On peut encore constater que le taux d'emplois dans le secteur secondaire de 46,5% pour les communes du Vallon de Saint-Imier confirme son caractère très industrialisé ; en outre le bilan entre population active et emplois offerts est pratiquement équilibré (6265 contre 6066).

Dans le Bas-Vallon, le Plateau de Diesse et le Val-de-Ruz, la différence très importante entre population active (3224) et emplois offerts (1625) est un effet typique de communes d'agglomération et montre l'influence énorme de Bienne et de Neuchâtel dans l'attractivité résidentielle de ces communes.

Les finances communales

En matière financière, il est possible de formuler les quelques constatations suivantes en se basant sur les indicateurs financiers de l'année 2004 (Vogelsperger et al. 2006 : 29-30) :

- La quotité d'impôt est très variable selon les communes, passant de 1,5 (Evilard et Ligerz) à 2,30 (Vauffelin).
- La moyenne de la quotité de toutes les communes se situe à 1.88, ce qui est un taux légèrement plus élevé que la moyenne de toutes les communes bernoises (1,8).
- L'état de fortune des communes est dans l'ensemble faible, avec une majorité d'entre elles (13 sur 24) qui présentent un solde négatif entre fortune et endettement.
- La situation financière de l'ensemble des communes est relativement bonne et les mesures imposées par le Canton depuis 10 ans portent maintenant leurs fruits. Pour plusieurs communes du Vallon de Saint-Imier et du Bas-Vallon, ces redressements ont cependant été pénibles, fait attesté par une quotité d'impôt élevée (dix communes à 2.00 et plus).

1.3. L'impact des activités humaines sur le paysage

La zone considérée est très hétérogène du point de vue socio-économique et paysager. Elle fait preuve d'un contraste important entre le Vallon de Saint-Imier, le massif du Chasseral et

la rive nord du Lac de Biene. Suivant la région considérée, le paysage est plus ou moins marqué par l'agriculture, la sylviculture, le tourisme, le souci de préservation des milieux naturels, la production d'énergie ou les activités de construction.

*Agriculture et sylviculture*¹⁴

L'agriculture est très présente sur toute la surface potentielle du parc. Dans les zones d'altitude, elle est principalement tournée vers la production laitière et l'élevage. Dans les vallées et sur le plateau de Diesse, ces activités sont complétées par de la polyculture¹⁵. Les bords du Lac se caractérisent quant à eux par une production exclusivement viticole. Des réseaux écologiques ont été mis sur pied ou sont en cours d'élaboration sur toutes les zones SAU des vallées et du plateau. L'agriculture de Chasseral dispose de quelques bons atouts, parmi lesquels la production de fromages de haute qualité : Tête de Moine AOC, Gruyère et Gruyère d'alpage AOC, et autres marques locales. D'autres produits agricoles, tels différentes sortes de saucisses, sirops ou alcools, bénéficient des labels « produits du terroir du Jura bernois » ou « Vins et produits du terroir » dans le canton de Neuchâtel. La vente directe de produits de la ferme est courante mais reste confidentielle. Outre leur rôle dans la restauration, les métairies assurent la vente directe de produits locaux. Certaines exploitations agricoles ont développé certaines spécificités, comme l'élevage de bisons, de vaches Highland avec pour vocation la lutte contre la fermeture des paysages, de nombreux troupeaux de vaches mères ou des troupeaux de chèvres pour le débroussaillage. Le massif ne compte que quelques exploitations certifiées « Bio ».

Le pâturage boisé est une caractéristique du Jura qui en tire sa spécificité paysagère, agricole, naturelle. Ils résultent de pratiques agricoles particulières et présentent un intérêt évident pour le délassement et la biodiversité. Les pâturages boisés sont toutefois menacés car ils ont tendance à évoluer soit vers la forêt, soit vers le pâturage.

La forêt représente quant à elle une très grande partie (~40%) de la surface potentielle du Parc. Elle se concentre principalement dans les zones de pentes. L'exploitation extensive des dernières décennies lui confère une grande diversité naturelle. Elles sont souvent jeunes et résultent d'un important reboisement dans la deuxième moitié du 19^e siècle. Aujourd'hui, le taux d'accroissement de la forêt (8 m³ par hectare et par an) est le double du volume exploité ce qui se traduit par une fermeture progressive à la lumière entraînant un appauvrissement progressif de la biodiversité. Les forêts appartiennent majoritairement à des propriétaires publics (communes en particulier dans le canton de Neuchâtel, bourgeoisies dans le canton de Berne). Les parcelles sont de grandes tailles, notamment en altitude. La plupart des forêts sont aujourd'hui labellisées FSC. Un des défis principaux auxquels doivent faire face les responsables forestiers est la pénétration touristique de plus en plus importante, avec comme corollaire des questions à régler comme celles de l'entretien des chemins ou la responsabilité civile en cas d'accident.

Le territoire du parc régional Chasseral offre aussi la possibilité de pratiquer la chasse et la pêche. Ces activités sont bien réglementées et n'occasionnent pas de problèmes particuliers avec les autres usagers de ces milieux. Les associations de chasseurs sont très attentives aux activités et projets du parc régional Chasseral et sont représentées au sein du comité depuis sa création.

¹⁴ Source : Vogelsperger et al. 2006

¹⁵ Polyculture : culture de plusieurs espèces de plantes dans une même exploitation agricole ou dans une même région.

Tourisme¹⁴

Le Chasseral jouit d'une large notoriété, aussi bien en Suisse que dans les régions frontalières, si bien que c'est un lieu d'excursion très prisé. Les excursionnistes s'y rendent pour profiter, selon l'ordre de préférence mis en évidence par Joly (1999), des panoramas, de la nature, du paysage, du site en tant que tel, de sa beauté, de sa tranquillité et des possibilités offertes en termes d'activités de loisirs (randonnées, tourisme équestre, VTT). Les principaux points de visite sont le sommet de Chasseral, la chaîne Mont-Soleil/Mont-Crosin, très fréquentée depuis l'installation d'éoliennes et d'un parcours qui les relie à la centrale solaire, et enfin le bord du lac de Biemme. En hiver, l'enneigement est globalement généreux, l'accès facile et les infrastructures de ski sont de bonne tenue pour une région de moyenne montagne et avantageuses financièrement. Les faibles risques d'avalanches ou de tourmentes font de la région un endroit prisé pour la randonnée à peaux de phoques ainsi que pour la raquette.

Malgré cet attrait, l'économie globale de la région n'est pas basée sur le tourisme. Le tourisme génère d'ailleurs peu de valeur ajoutée dans la mesure où il s'agit essentiellement d'un tourisme d'excursion. La culture d'accueil touristique est peu développée. En particulier, les faibles possibilités d'hébergement posent problème. Une petite tranche de la population et certains secteurs dépendent toutefois en partie du tourisme : les hôteliers du bord du lac et à Chasseral, les agriculteurs qui se tournent vers l'agritourisme, les remontées mécaniques et, dans une moindre mesure, les vignerons et la fromagerie.

Mesures de préservation des milieux naturels¹⁴

L'altitude élevée du massif de Chasseral permet à cette région de jouer le rôle de refuge pour de nombreuses espèces sauvages. La végétation sommitale de Chasseral est exceptionnelle à plus d'un titre. Elle comprend certaines espèces de plantes alpines qui ne sont présentes dans le Jura suisse que sur le massif de Chasseral¹⁶. Des dizaines d'autres plantes alpines relictives trouvent au Chasseral leur limite nord dans la chaîne jurassienne¹⁷. En outre, de nombreuses plantes attrayantes font le bonheur des promeneurs¹⁸. En ce qui concerne la faune, on y trouve notamment toute une série d'oiseaux liés aux pâturages d'altitude comme le Traquet motteux, le Venturon montagnard, le Pipit farlouse et l'Alouette lulu. D'autres espèces d'oiseaux sont liées aux forêts d'altitude richement structurées (Grand Tétrás, Bécasse des bois, GÉlinotte, etc.).

Au sein du périmètre élargi du Parc régional Chasseral, d'autres milieux abritent aussi une flore et faune remarquables. Citons notamment les pelouses sèches, ourlets thermophiles et chênaies buissonnantes du littoral, les prairies et pâturages maigres du Vallon de St-Imier et la mosaïque de biotopes humides des tourbières du massif de Chasseral et de la Montagne du Droit. La présence de très grandes surfaces de pâturages boisés est aussi un élément très important de maintien de la biodiversité.

Toute la surface du Parc est fortement marquée par l'activité humaine, notamment agricole et sylvicole. Ces activités ont largement contribué à l'apparition de biotopes favorables à la diversité. Toutefois, face aux changements des pratiques agricoles, l'entretien de ces milieux n'est souvent plus garanti. Souvent, ils sont d'ailleurs directement mis en danger par les nouvelles pratiques. La présence d'un nombre important de visiteurs constitue aussi une menace potentielle pour de nombreuses espèces sensibles au piétinement ou aux dérangements. Très tôt, des mesures ont été prises pour mettre sous protection les milieux et

¹⁶ Sabline à plusieurs tiges (*Arenaria multicaulis*), Saxifrage ciliée (*Saxifraga aizoides*), Épilobe à feuilles de mouron (*Epilobium anagallidifolium*) notamment

¹⁷ Orchis à odeur de sureau, Gentiane des neiges, Cystoptéris des Alpes, Pédiculaire feuillée, etc.

¹⁸ Lis martagon, Orchis vanillé, Œillet superbe, Anémone à fleurs de narcisse, Jonquille, Grande Astrance, Casque de Jupiter et Gentiane jaune, etc.

biotopes les plus remarquables comme en attestent le nombre important de sites inscrits dans différents inventaires fédéraux (IFP, sites marécageux, bas-marais, hauts-marais) et cantonaux (inventaires des zones humides, des terrains secs et réserves naturelles cantonales).

Production d'énergie¹⁹

Mis en service en 1992, le centre photovoltaïque de Mont-Soleil est la plus grande installation de recherche et de démonstration en Suisse dans ce domaine. Sa puissance maximale est de 500 kW. Réparties sur un terrain de 20 000 m² (la surface de 3 terrains de football), les 4500 m² de cellules solaires au silicium produisent quelque 600 000 kWh d'électricité par an. Dans des conditions optimales d'ensoleillement, la centrale produit du courant pour près de 200 ménages.

La centrale à éoliennes du Mont-Crosin, dont les trois premières éoliennes ont été posées en 1996, se dresse à quelques centaines de mètres de là. Il s'agit de la première – et également de la plus grande – installation suisse de production d'électricité à partir d'énergie éolienne : chaque année, ses huit éoliennes génèrent près de 8-9 millions de kWh d'électricité, pour une puissance totale maximale de 7 660 kW. Cette quantité d'électricité, qui correspond aux besoins annuels de quelque 3000 foyers, est vendue aux conditions du marché à des particuliers, à des entreprises et à des communes sensibles aux questions d'énergie et d'environnement.

Ces deux centres de production d'énergies renouvelables confèrent au site de Mont-Soleil/Mont-Crosin une spécificité qui attire chaque année un nombre important de curieux. Outre la pression des visiteurs, l'emprise sur l'espace du centre photovoltaïque et, plus encore, les silhouettes caractéristiques des éoliennes ne sont pas du goût de tout le monde. Le canton de Berne est en train de mettre en place un plan directeur « éoliennes » afin de règlementer l'évolution future du parc actuel.

Patrimoine bâti¹⁴

Le bâti dans le Parc régional Chasseral est hétérogène : villages-rues qui se sont développés avec l'essor de l'industrie, petits villages agricoles avec par la suite une forte vocation résidentielle à leurs abords ou encore La Neuveville, une cité d'époque médiévale qui s'est développée en conservant un centre de qualité architecturale remarquable. Le Jura dans son ensemble est marqué par l'industrie horlogère et la micromécanique. Le Parc régional Chasseral ne fait pas exception même si cette présence est plus marquée dans le vallon de Saint-Imier que sur le plateau de Diesse. D'un point de vue paysager, ces industries contribuent à conférer à la région l'image qui est la sienne. Elles n'ont en outre pas d'impact négatif sur l'environnement.

Ces différents patrimoines représentent une richesse attestée par l'inscription de nombreux objets construits à l'inventaire national ISOS (à Cortébert, Diesse, Douanne, Gléresse, La Neuveville, Nods, Orvin, Renan, Saint-Imier, Douanne, Tüscherz-Alfermée) ou au recensement architectural cantonal (avec des objets « dignes de protection » ou « dignes de conservation » dans pratiquement chaque village).

La seule installation ayant un impact paysager fort est la cimenterie Vigier avec ses carrières des cluses de Reuchenette et Ronchâtel (commune de Péry) et le site nouvellement exploité de « La Tschärner » (commune de La Heutte). La cimenterie, qui se montre sensible aux questions environnementales (mesures de compensation accompagnant ses carrières, normes ISO 9001), a fortement soutenu l'association du parc régional Chasseral.

¹⁹ Sources : www.societe-mont-soleil.ch ; www.bkw-fmb.ch ; www.juvent.ch ; www.juracretes.ch (consultation : 3.1.2007)

1.4. Choix des « sous-cas » – description des rivalités

Ce chapitre explicite les différentes situations de conflits que provoquent des utilisations concurrentes de la ressource paysage. Dans ce bref survol, les types d'utilisations en termes de services paysagers ne seront pas formalisés – cela sera l'objet de chapitres ultérieurs –, mais je me contenterai d'une présentation schématique de ces conflits. Chaque situation de conflit forme le cœur d'un sous-cas. Les autres critères de choix ont trait à l'influence du conflit sur le paysage et à la représentativité du sous-cas par rapport aux problématiques de la protection du paysage.

1.4.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés

Enjeux :

- Utilisation des chemins forestiers : l'usage des différents types de chemins est régi par des réglementations différentes
- Contrôle des chemins privés (fréquentation, goudronnage...)
- Plan de circulation et signalisation routière
- Internalisation des externalités dues au trafic (péage, places de parc payantes...)
- Gestion des parkings

Les rivalités :

- Tourisme vs. tourisme : l'engorgement des routes et le bruit occasionné par le trafic dérangent les visiteurs entre eux.
- Tourisme vs. agriculture : Rivalité autour de l'usage des chemins agricoles ; parkings sauvages ; question de l'entretien des chemins agricoles
- Tourisme vs. sylviculture : Rivalité autour de l'usage des chemins forestiers ; question de l'entretien des chemins forestiers
- Tourisme vs. protection de la nature : le bruit de la route perturbe certaines espèces sensibles.

1.4.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)

Les visiteurs sont attirés par le prestige du site de Chasseral et par le point de vue sur la région qu'il constitue. Les flux de visiteurs ont tendance à augmenter, ceci indépendamment de l'existence du parc (l'information touristique n'est pas le facteur dominant, car celle proposée par le parc n'a pas été plus intensive que celles d'autres régions voisines).

Enjeux :

- Effets négatifs de la fréquentation touristique sur la biodiversité
- Effets négatifs de la fréquentation touristique sur l'agriculture
- Canalisation des flux de VTT ou de cavaliers
- Accès hivernal en ski de fonds et raquettes
- Coordination de la promotion touristique des communes du parc vis-à-vis de l'extérieur
- Collaboration avec les villes-portes dont la population profite du parc pour se ressourcer
- Responsabilité juridique des propriétaires des chemins en cas d'accident

Les rivalités :

- Tourisme vs. Nature : les visiteurs occasionnent des dérangements pour la biodiversité (en hiver : raquette, ski de randonnée, ski de fond ; en été : bruit, présence humaine)

- Tourisme vs. Agriculture : certains comportements de visiteurs (déchet, portails laissés ouverts, érosion des chemins) gênent la pratique de l’agriculture. Inversement, certaines pratiques agricoles (vaches mères) gênent les visiteurs.
- Tourisme vs. Tourisme : les différents types d’activités touristiques se gênent mutuellement (ski, VTT, avion de tourisme, équitation)

1.4.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

Enjeux :

- Préserver le pâturage boisé, une spécificité jurassienne
- Apporter une solution à la surexploitation ou la sous-exploitation des pâturages boisés
- Pallier les incitations négatives résultant de la catégorisation légale des pâturages boisés en tant que forêts et de la définition des surfaces agricoles utiles (qui ne tient pas compte des surfaces de pâturages situées sous les arbres)
- Améliorer les impacts des labels en faveur d’une agriculture plus respectueuse des pâturages boisés et des milieux naturels en général

Les rivalités :

- Nature vs. Agriculture : L’agriculture plus intensive a tendance à considérer les pâturages boisés comme peu rentables.
- Nature vs. Sylviculture : La préservation de certaines espèces nécessite des méthodes particulières de gestion forestière (p. ex. éclaircissement, préservation d’arbres âgés...).
- Agriculture vs. Sylviculture : rivalité autour de la définition des pâturages boisés qui sont assimilés aujourd’hui à de la forêt.

1.4.4. Sous-cas 4 : L’intégration de la question paysagère dans les pratiques d’aménagement du territoire (vs. le laisser-faire)

Une gestion plus durable du paysage passe en grande partie par les instruments de l’aménagement du territoire. Toutefois, l’acteur central de la gestion du paysage de Chasseral ne dispose en principe pas de prérogatives en la matière, si ce n’est la préparation du plan directeur du massif qui – sauf deux exceptions – n’englobe pas les zones habitées des communes concernées. Le parc doit donc se contenter de jouer un rôle de conseil auprès des communes et intervenir par des moyens plus indirects que le zonage.

Enjeux :

- L’application du plan directeur Chasseral
- La réduction de la taille des zones à bâtir et la maîtrise de l’étalement urbain (développement de zones résidentielles encouragées par l’amélioration de la desserte routière)
- La création de la zone de calme « Tscherner »
- Le rôle de la Charte du parc en matière de coordination régionale du développement spatial
- Le rôle des propriétaires fonciers dans l’aménagement du massif

Les rivalités :

- Communes vs. Protection de la nature : les organisations de protection de la nature réclament un meilleur contrôle de l’étalement urbain

- Communes vs. Canton : Les plans directeurs cantonal et régionaux requièrent une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et une meilleure coordination des politiques communales d'aménagement du territoire (Exécutif du canton de Berne, 2006)
- Communes vs. Parc : Le respect des objectifs de la Charte du parc implique une meilleure maîtrise de l'étalement urbain

2. Aperçu chronologique des événements

2.1. Contexte national²⁰

2.1.1. Première étape : la protection d'objets ponctuels (1874–1962)

Cette première étape correspond à l'établissement des fondements des droits constitutionnel et privé en matière de régulation de l'accès et des usages de la nature et du paysage (Tableau 4).

Tableau 4 – Politiques publiques instaurées pendant la première période considérée allant de 1874 à 1962 (d'après Bisang *et al.* 2001 : 68–71).

Politiques publiques	Services paysagers visés	Acteurs principaux
1874 – Article 25 de la Constitution sur la chasse et la pêche 1904 – Deuxième loi fédérale sur la chasse 1914 – Arrêté fédéral concernant la création d'un Parc national en Basse Engadine 1916 – Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (art. 22) 1925 – Troisième loi fédérale sur la chasse 1930 – Loi sur l'expropriation (art. 9)	1f. Régulateur de la dynamique des populations 1g. Espace des sciences et d'histoire naturelles 3c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques 3d. Support de la perception esthétique	<i>Acteurs régulateurs :</i> État fédéral, Académie Suisse des Sciences Naturelles, Ligue Suisse pour la Protection de la Nature, Fondation du Parc National <i>Groupes cibles et lésés :</i> Propriétaires de forêts et de pâturages, communes de Basse Engadine, propriétaires fonciers (privés et publics) concernés par la construction d'ouvrages hydroélectriques ou d'infrastructures servant les intérêts supérieurs de la Confédération ou d'une grande partie du pays, entreprises hydroélectriques, usagers des forêts et des pâturages (promeneurs, cueilleurs, chasseurs).

2.1.2. Deuxième étape : la protection par zones (1962–1983)

Cette deuxième étape correspond à l'inscription progressive dans la Constitution et les lois des droits/devoirs étatiques de régulation des usages de la nature et à la mise en place des conditions d'intervention sur l'usage des ressources dans une logique de protection par objets. Cette limitation des usages intervient, par le biais des inventaires et des premiers efforts en matière d'aménagement du territoire, dans une logique de protection par zones (Tableau 5). Alors qu'au lendemain de la guerre, les mesures liées à la protection du paysage se caractérisaient par leur grande disparité et leur dispersion dans de nombreuses lois (eau, agriculture ou routes nationales), la loi pour la protection de la nature et du paysage (LPN) de 1966 constitue un pas important dans le sens de la reconnaissance d'une certaine spécificité de la protection du paysage, mais aussi des nouvelles conceptions de l'écologie. À partir de l'après-guerre, on assiste en effet à l'institutionnalisation progressive de la protection de la

²⁰ Ce chapitre reprend tels quels de larges extraits tirés de Gerber (2006 : 169-186).

nature qui sort ainsi du seul domaine privé et associatif. Le paysage est désormais une affaire publique.

Tableau 5 – Politiques publiques instaurées pendant la deuxième période considérée allant de 1962 à 1983 (d'après Bisang *et al.* 2001 : 68–71). *Remarque* : les services paysagers listés en italique avaient déjà été l'objet d'une régulation durant la période précédente.

Politiques publiques	Services paysagers visés	Acteurs principaux
1962 – Article 24 ^{sexies} de la Constitution sur la protection de la nature et du paysage	1a. Fournisseur des composantes (a)biotiques de l'espace <i>1d. Régulateur du cycle de l'eau</i>	<i>Acteurs responsables :</i> État fédéral et cantonal, organisations de protection de la nature et du paysage
1966 – Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)	<i>1f. Régulateur de la dynamique des populations</i> <i>1g. Espace des sciences et d'histoire naturelles</i>	<i>Groupes cibles et lésés :</i> Virtuellement tous les propriétaires fonciers, toutefois, plus particulièrement ceux ayant une parcelle en zone protégée ou classée dans un inventaire fédéral, promeneurs et
1969 – Article 22 ^{quater} de la Constitution sur le principe de l'aménagement du territoire (<i>Bodenrechtsartikel</i>)	2c. Espace de construction 2e. Espace d'histoire et du patrimoine bâti 2f. Espace de diversité des pratiques culturelles	cueilleurs usagers des forêts et des pâturages, offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, entreprises de construction et d'exploitation (notamment hydroélectricité), ensemble des utilisateurs affectés au titre de la protection du paysage par le zonage des plans d'affectation
1972 – Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire	3a. Espace de détente et de loisir <i>3c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques</i>	
1977 – Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels	<i>3d. Support de la perception esthétique</i> 3f. Support d'identité et de structures d'identification	
1979 – Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)		
1980 – Loi sur le Parc National		
1981 – Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse		

2.1.3. Troisième étape : la protection des biotopes (1983–1991)

La troisième étape mise en évidence est celle de la protection d'espaces naturels élargis (biotopes et écosystèmes) et de l'introduction du principe de protection « intégrale » pour certains biotopes (paysages marécageux).

Tableau 6 – Politiques publiques instaurées pendant la troisième période considérée allant de 1983 à 1991 (d'après Bisang *et al.* 2001 : 68–71). *Remarque* : les services paysagers listés en italique avaient déjà été l'objet d'une régulation durant la période précédente.

Politiques publiques	Services paysagers visés	Principaux acteurs
<p>1983</p> <p>– Loi sur la protection de l'environnement (LPE)</p> <p>1985, 1987</p> <p>– Révision de la LPN</p> <p>1986</p> <p>– Quatrième loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages</p> <p>1987</p> <p>– Acceptation de l'initiative populaire dite de Rothenthurm et modification de l'article 24^{sexies} de la Constitution</p>	<p><i>1a. Fournisseur des composantes (a)biotiques de l'espace</i></p> <p>1c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)</p> <p><i>1f. Régulateur de la dynamique des populations</i></p> <p><i>1g. Espace des sciences et d'histoire naturelles</i></p> <p>2a. Espace d'utilisation agricole</p> <p>2b. Espace d'utilisation forestière</p> <p><i>2e. Espace d'histoire et du patrimoine bâti</i></p> <p><i>2f. Espace de diversité des pratiques culturelles</i></p> <p><i>3a. Espace de détente et de loisirs</i></p> <p><i>3c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques</i></p> <p><i>3d. Support de la perception esthétique</i></p> <p>3e. Support de création de valeur économique</p> <p><i>3f. Support d'identité et de structures d'identification</i></p>	<p><i>Acteurs responsables :</i></p> <p>État fédéral et cantonal, organisations de protection de la nature et de l'environnement</p> <p><i>Groupes cibles et lésés :</i></p> <p>Propriétaires fonciers ayant des biotopes (d'importance nationale, régionale et locale) dignes de protection sur leur parcelle, agriculteurs, agriculteurs, touristes, promeneurs, cueilleurs, chasseurs</p>

2.1.4. Quatrième étape : l'utilisation mesurée de l'environnement sur l'ensemble du territoire (1991–2008)

Cette quatrième étape est caractérisée par la mise en œuvre des principes du « développement durable », paradigme emblématique des années 1990, sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de respecter partout un équilibre entre l'économie, l'écologie et le social. Avec le développement durable et son approche globalisante s'impose progressivement une conception de la protection élargie au territoire dans sa globalité, au-delà des frontières des réserves naturelles.

Politiques publiques	Services paysagers visés	Acteurs principaux
<p>1991</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance sur les réserves d’oiseaux d’eau et de migrateurs d’importance internationale et nationale (OROEM) – Ordonnance sur la protection des hauts marais et des marais de transition d’importance nationale – Ordonnance concernant les districts francs fédéraux – Arrêté fédéral instituant des aides financières en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels <p>1992</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance sur la protection des zones alluviales d’importance nationale – Ajout des articles 31a et 31b de la loi sur l’agriculture (paiements directs) <p>1994</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance sur la protection des bas marais d’importance nationale <p>1995</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l’utilisation de la force hydraulique <p>1996</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance sur la protection des sites marécageux d’une beauté particulière et d’importance nationale <p>1997</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d’organisation du territoire <p>1998</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nouvelle loi sur l’agriculture – Ordonnance sur les paiements directs versés dans l’agriculture – Révision de la loi sur l’aménagement du territoire <p>2000</p> <ul style="list-style-type: none"> – Article constitutionnel sur la durabilité (art. 73) 	<p>1a. Fournisseur des composantes (a)biotiques de l’espace</p> <p>1b. Fournisseur de surfaces naturelles en réseau</p> <p>1c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)</p> <p>1d. Régulateur du cycle de l’eau</p> <p>1e. Régulateur des processus dynamiques (phénomènes naturels)</p> <p>1f. Régulateur de la dynamique des populations</p> <p>2a. Espace d’utilisation agricole</p> <p>2e. Espace d’histoire et du patrimoine bâti</p> <p>2f. Espace de diversité des pratiques culturelles</p> <p>2g. Espace de qualité de vie</p> <p>3a. Espace de détente et de loisirs</p> <p>3d. Support de la perception esthétique</p>	<p>Acteurs responsables :</p> <p>État fédéral et cantonal, organisations de protection de la nature et de l’environnement</p> <p>Groupes cibles et lésés :</p> <p>Agriculteurs, l’ensemble des propriétaires fonciers (but de durabilité sur la totalité du territoire), agriculteurs, mais aussi promeneurs</p>

2001 – Ordonnance sur la qualité écologique et de la mise en réseau dans l'agriculture 2007 – Modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage (art. 23e à 23m) – Ordonnance sur les parcs d'importance nationale		
--	--	--

2.2. Changement de régime

La création du parc correspond à un changement dans la manière de concevoir la gestion du territoire de Chasseral :

- Il résulte d'une initiative visant à *coordonner l'utilisation et la protection* des ressources naturelles et culturelles ;
- Sa raison d'être est la *prise en charge à un niveau supracommunal* des problèmes à impact environnemental et paysager auxquels sont confrontées les communes ;
- Le périmètre retenu dépend des *caractéristiques des ressources* à gérer plutôt que de frontières administratives.
- Il découle d'une modification de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) qui, en créant la base légale pour les parcs naturels régionaux, introduit en Suisse une nouvelle manière de considérer l'espace rural, dont le développement (durable) doit reposer sur des projets intercommunaux concrets, qui seuls seront susceptibles de recevoir le soutien de la Confédération.

Dans ce sens, on peut qualifier la création de la structure de gestion du futur parc de Chasseral comme un changement dans le régime du paysage. Ce changement s'étale sur plusieurs années. J'ai retenu ici la période 1997-2001 comme celle du changement de régime, bien que la modification de la LPN ouvrant la porte à la création des parcs naturels régionaux soit plus tardive puisqu'elle entre en vigueur en juillet 2007. En effet, le contenu de la modification, de même que celui de l'ordonnance, sont connus de longue date, dans les grandes lignes, par les acteurs concernés si bien qu'ils ont pu préparer leurs stratégies en conséquence.

2.2.1. La modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

En vigueur depuis le 1^{er} décembre 2007, la modification de la Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) a introduit dans la législation suisse trois nouveaux instruments de gestion paysagère : les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains.

L'instrument des parcs naturels régionaux (PNR) a été construit sur le modèle français. Il s'agit d'un « vaste territoire à faible densité d'occupation qui se distingue par un riche patrimoine naturel et culturel et où constructions et installations s'intègrent dans le paysage rural et dans la physionomie des localités. Il a pour objet : (a) de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage ; (b) de renforcer les activités économiques axées sur le développement durable, qui sont exercées sur son territoire et d'encourager la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent » (art. 23g, LPN).

La LPN précise qu'il est de la responsabilité des cantons de soutenir les initiatives régionales visant à aménager et à gérer les PNR. Les cantons doivent à ce sujet veiller à ce que la population des communes concernées puisse participer de manière adéquate (art. 23i, LNP).

Lorsque l'existence du PNR est assurée à long terme au moyen de mesures appropriées et que le parc est conforme aux dispositions légales, la Confédération lui décerne un label « Parc » à la demande du canton. Les organes responsables d'un parc labellisé peuvent à leur tour attribuer un label « Produit » aux personnes et entreprises qui produisent des biens ou fournissent des services dans le parc selon les principes du développement durable (art. 23j, LPN).

La Confédération disposera de 10 millions de francs par an, au plus tard en 2012, pour financer l'ensemble des parcs conformément à la nouvelle législation. Ce montant étant fixe, plus le nombre de parcs labellisé sera important, plus la part de chacun sera restreinte. En 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a pu investir 3,5 millions de francs pour les aides financières en faveur des parcs et la création d'autres instruments pour soutenir les parcs. Ce montant augmentera d'année en année (OFEV, communiqué de presse du 07.02.2008).

2.2.2. Les origines du Parc régional Chasseral

Contexte

Les premières idées allant dans le sens d'un parc naturel régional dans la région de Chasseral remontent à 1997. Deux facteurs favorisent ces premières réflexions. D'une part, l'extension du site d'exploitation de la cimenterie Vigier SA qui a créé une nouvelle carrière dans la partie Est du massif de Chasseral. Lors des discussions concernant les mesures de compensation, il est apparu clairement qu'une approche globale de l'ensemble du massif était nécessaire. D'autre part, la fermeture du télésiège « Nods-Chasseral » en 1989 contribue à un report modal sur la route du Chasseral qui est déjà soumise à un trafic routier important. La question de la gestion des flux touristiques et notamment du trafic automobile privé dans la montagne se pose avec d'autant plus d'acuité.

Ces deux problématiques, que la *Région de montagne Jura-Bienne* suivait de près, ont initiée les premières réflexions portant sur un concept de développement intégré pour l'ensemble du massif. Durant les années 1999-2000 se précise à l'échelle nationale l'idée d'introduire dans la législation l'instrument des parcs naturels régionaux à l'exemple de la France.

L'Association suisse pour le service aux régions et aux communes (SEREC) est mandatée par l'OFEV pour faire des propositions dans ce sens. L'idée de concept de développement intégré est donc très vite transformée en projet de parc naturel régional.

La frontière de la zone soumise au futur plan directeur Chasseral correspondait grosso modo à la limite inférieure de la forêt. Cette limite n'a jamais été mise en cause par quiconque.

Lorsque les premières versions des nouveaux articles de la LPN ont été rendues publiques, il est vite apparu que le territoire entier des communes devait être inclus dans le périmètre des futurs parcs, ce qui a passablement élargi le périmètre considéré. En soit, cela n'est pas apparu comme un véritable problème pour les communes concernées. Leur crainte portait toutefois sur d'éventuelles contraintes supplémentaires qui résulteraient du parc.

À l'heure actuelle, les études menées par le parc se sont concentrées sur le périmètre du plan directeur. Les autres régions, par exemple, les rives du lac de Biemme ou la chaîne du mont Soleil sont encore relativement mal connues.

Élaboration du Plan directeur Chasseral

Fin décembre 1998, un groupe de pilotage s'est mis en place. Il était composé de membres de l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), de la Région Jura-Bienne, de Jura bernois Tourisme, de Pro Natura, des communes de Nods et Saint-Imier, de la Division forestière, de la Région Centre-Jura, de la Région Val-de-Ruz, de l'Aménagement du territoire du canton de Neuchâtel, et le Centre de formation et de vulgarisation agricole du Jura bernois (CFVA) de Loveresse. Les Mandataires pour études sont le Bureau le Foyard, Sigmaphan, le Bureau Roland Ribl et Associés, et la Région Jura-Bienne.

Ce groupe a élaboré le plan directeur Chasseral, piloté par les régions d'aménagement et co-financé par le Canton. Ce travail se base sur trois études sectorielles concernant le développement touristique, les problématiques spécifiques à la nature et au paysage et la question des transports. Le plan directeur a été soumis aux communes au cours de la procédure d'information et de consultation réalisée en mai 2001.

De leur côté, après la procédure d'examen préalable achevée en mars 2003, les services cantonaux ont requis des compléments concernant les points suivants :

- Gestion et suivi du plan directeur Chasseral ;
- Lisibilité de la cartographie ;
- Corrections et compléments de fiches ;
- Suppression de la zone prioritaire d'action et meilleures représentations des zones sensibles ;
- Reformulation de la gestion des flux.

Suite à la réponse du canton, il a été décidé de mettre ce travail de reformulation et précision en attente, tant que les procédures exigées par la législation concernant les parcs naturels régionaux n'auraient pas été clairement établies ; cela afin d'éviter les doublons et les confusions lors de l'information du public.

Aujourd'hui (2007), le plan directeur, en tant qu'outil d'aménagement contraignant pour les communes, n'est pas encore en vigueur, mais il structure déjà les débats en la matière.

Création de l'association « Parc régional Chasseral »

Il est vite apparu que la mise en place d'une organisation de gestion était nécessaire, raison pour laquelle l'idée d'une association a été lancée. Parallèlement à la consultation des communes au sujet du plan directeur, une demande de principe à une éventuelle participation future à une association chargée de mettre en œuvre le plan a aussi été formulée. Le bon retour de 11 communes sur les 25 consultées, a permis la mise en place de l'association « Parc régional Chasseral ». Celle-ci a été créée le 21 septembre 2001 devant près de 150 membres fondateurs dont 11 communes.

L'instrument de politique régionale qu'est Regio Plus a été sollicité pour soutenir le développement de l'association et la traduction dans les faits du plan directeur Chasseral. Le soutien de Regio Plus a ainsi permis de fournir des fonds pendant la période 2002-2006. Il a toutefois pris en décembre 2006.

Le soutien financier des communes et de Regio Plus a permis :

- L'engagement de personnel permanent courant 2002
- Le montage et la réalisation des premiers projets
- La mobilisation de financements de tiers.

Début 2008, la candidature du Parc régional Chasseral a été déposée auprès de la Confédération. L'« Étude de projet » (Vogelsperger et al. 2008) constitue le document officiel produit par le parc accompagnant le dépôt de la candidature. De janvier 2008 à décembre 2009, il est prévu d'achever la rédaction de la Charte, de poursuivre les actions en cours et de développer de nouveaux projets.

En décembre 2008, les 29 communes qui sont entretemps devenues membres de l'association ont été consultées sur leur volonté de s'engager officiellement dans le projet de Parc naturel régional. L'ensemble des communes s'est prononcé en faveur du parc, s'engageant à verser quatre francs par habitants au parc jusqu'en 2020.

Le dépôt de la Charte auprès de la Confédération est prévu pour janvier 2010. La réponse pour l'octroi du Label « Parc d'importance nationale » est attendue la même année.

Projets amorcés

Les principaux projets développés et en cours depuis mai 2002 ont été :

- Nature et paysage : protection du Grand Tétras (réserve forestière, travaux en forêts, gestion des dérangements) ; protection et mise en valeur de la végétation sommitale ; lancement d'un projet de réintroduction du Sabot de Vénus (*Cypripedium calceolus*).
- Développement touristique et régional : parcours VTT ; réseau équestre ; promotion des produits régionaux.
- Gestion des transports et flux : signalisation des métairies et schéma de circulation ; nouvelle ligne de bus Nods-Chasseral ; brochure de promotion des transports publics.
- Éducation-Sensibilisation : journal du Parc Régional Chasseral ; travail avec les écoles (organisation d'une semaine hors cadre avec l'école de Corgémont, mise en place de visite chez des producteurs dans le cadre de la semaine du goût).

Les coûts et les ressources

Le parc régional Chasseral a engendré des coûts pour un peu plus de deux millions de francs suisses pendant la période 2002-2006. Environ un quart des frais sont liées aux dépenses de fonctionnement. Les trois quarts restant sont investis directement pour le montage et la réalisation de projets.

Durant cette première période, les ressources principales ont été :

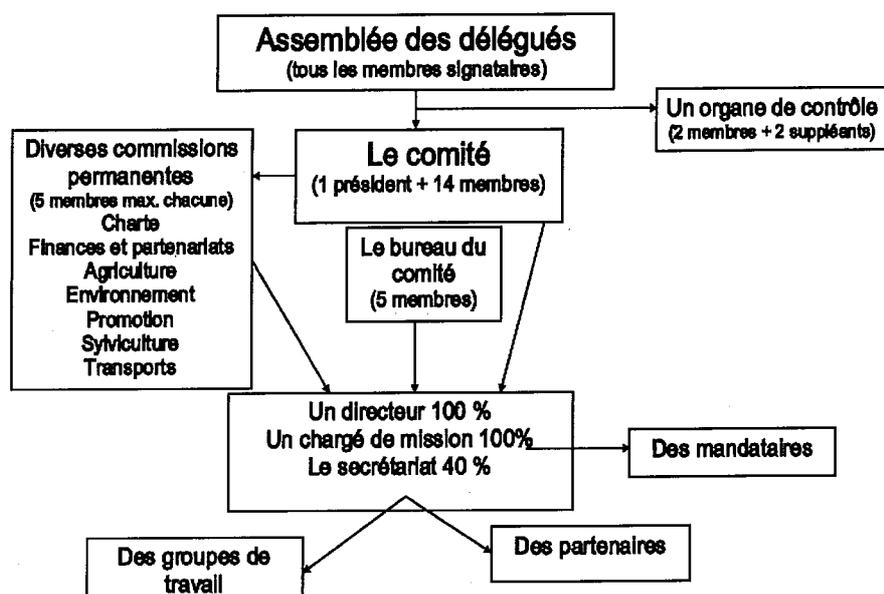
- Regio Plus : 1 000 000 CHF
- Cantons : 115 000 CHF
- Communes : 300 000 CHF
- Partenaires, sponsors : 500 000 CHF

2.2.3. Structure de gestion du parc²¹

La création en 2001 de l'association *Parc régional Chasseral*, une association de droit privé, marque la mise sur pied d'une véritable structure juridique dédiée à la gestion du parc.

²¹ Source : Vogelsperger et al. 2006 : 38-41, Vogelsperger et al. 2008 : 70-71

Organigramme



Source : Vogelsperger et al. (2006 : 38)

L'Assemblée de l'association rassemble les membres suivants :

- 14 communes sociétaires (qui payent 4 CHF par an et par habitant), 15 dès 2008. À partir de 2009, vu la participation de communes supplémentaires (29 au total), le comité sera agrandi.
- 84 membres collectifs (associations, entreprises, communes bourgeoises et communes municipales)
- 178 membres individuels (famille, junior, individuel).

« Les communes sociétaires sont prépondérantes dans le soutien financier au parc mais minoritaires au sein de l'assemblée générale. C'est pourquoi elles peuvent demander qu'une décision soit prise à la double majorité des membres et des communes sociétaires. Ainsi la parité entre les communes et les autres membres est respectée. Cette parité entre communes et le milieu associatif local est importante pour assurer un développement équilibré du parc.

L'association est réunie deux fois par an dans le cadre des assemblées générales, une en fin d'année pour le budget de l'année à venir, une en juin pour approuver les comptes de l'année écoulée. Les assemblées ont lieu en alternance dans les différentes communes du parc » (Vogelsperger et al. 2006 : 38).

Le Comité se compose des membres suivants (jusqu'en 2008) :

- 6 représentants des communes et bourgeoises (statutairement, au moins 4)
- 6 représentants des associations ou groupes d'intérêts (statutairement, au moins 3)
- 3 membres individuels pour leurs intérêts et compétences
- 4 membres consultatifs (régions d'aménagement et Canton de BE)

On notera l'équilibre entre le nombre de représentants des communes et des associations. Cet équilibre permet un bon fonctionnement, sans qu'aucune partie ne se sente lésée. Le comité se réunit en moyenne quatre fois par année.

Bureau. Comme le permettent les statuts, le comité a constitué dès 2001 un bureau composé de 6 membres du comité, dont 5 membres décisionnaires et 1 membre consultatif. Le bureau

est responsable de ses décisions devant le comité. Il se réunit en moyenne quatre fois par année.

Commissions. Les commissions sont l'outil de travail du comité pour développer des visions stratégiques ainsi que le contenu des plans de mesures. Sept commissions ont ainsi été instaurées en 2001 : Agriculture, Sylviculture, Environnement, Transport, Tourisme, Finances et Partenariats et Charte. La présidence de ces commissions est assurée par un membre du comité.

Groupes de travail. Pour amorcer puis suivre des projets complexes, des groupes de travail ont été constitués ponctuellement, en fonction des besoins (Groupe « Grand Tétrás », groupe « communication », Groupe « végétation sommitale »). Ces groupes peuvent être constitués à la fois de membres des commissions mais aussi de personnes particulièrement intéressées, voire de mandataires.

2.3. Description des événements marquants dans les différents sous-cas

2.3.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés

Avant 1997

Le massif de Chasseral attire les visiteurs depuis fort longtemps. Deux constructions ont marqué son histoire et constituent des symboles pour la région : l'hôtel Chasseral et l'émetteur radiophonique, construit au point le plus élevé de la montagne en 1947. La route d'accès à la montagne a été aménagée pour permettre de rejoindre l'hôtel.

La construction de l'hôtel Chasseral a commencé durant l'année 1879. Il a été financé par une société par actions nommée « Société du Chalet-Hôtel du Chasseral », créée la même année. La motivation première était de répondre à l'attrait que l'industrie du tourisme naissante suscitait auprès d'une part importante de la population. Alors que les communes de Lignières et de Nods ont décidé de fournir le bois de construction, la Bourgeoisie de La Neuveville a cédé gratuitement dix arpents de pâturages à la nouvelle société. Au début, les achats de marchandises et de victuailles pour les hôtes ou touristes de passage avaient lieu à Saint-Imier ; les transports se faisaient avec un char et un cheval. En hiver, le ravitaillement était transporté à skis et à dos d'homme. La première voiture automobile monta au Chasseral depuis Saint-Imier en 1911. En 1925, l'hôtel a été entièrement détruit par un incendie. L'établissement a été reconstruit ensuite dans sa forme actuelle. En 1965, les actionnaires de la SA prononcèrent sa dissolution après 87 années d'activité. L'hôtel a alors été vendu à la famille Présard-Cuche qui l'exploite encore aujourd'hui. Les routes ont été successivement améliorées. Du côté sud, des refuges supplémentaires ont été aménagés pour faciliter les croisements. Du côté nord, la route a été élargie pour permettre un passage plus aisé des cars (Steulet 1999).

À partir de 1933, les automobilistes et les motards ont dû s'acquitter d'un péage pour atteindre le sommet du Chasseral avec leur véhicule. La route de quinze kilomètres qui mène de Nods, sur le Plateau-de-Diesse, au sommet du massif du Chasseral a en effet été construite par des privés et appartenait au *Syndicat du chemin alpestre Chasseral Ouest*. Le syndicat, né du remaniement parcellaire ayant permis la création de la route, regroupe quinze membres. Ce groupement d'intérêt, qui ne bénéficiait pas de contributions publiques, percevait une taxe pour assurer l'entretien de cet axe et payer le salaire du percepteur de la taxe (Le Quotidien jurassien, décembre 2006).

Quant à lui, le péage des Prés-d'Orvin a été interdit dans le milieu des années nonante. Il avait été mis sur pied lors d'un remaniement parcellaire commencé avant la guerre pour financer la route. Une fois le remaniement abouti, le syndicat avait mis plus de dix ans pour être dissous, car les communes ne voulaient pas reprendre l'entretien des chemins à leur charge (Vogelsperger, entretien).

La route de Chasseral et celle des Prés-d'Orvin constituent les deux axes principaux permettant de pénétrer en voiture dans le massif de Chasseral. Outre ces deux routes, une multitude de routes de plus petite taille ont été construites. Les routes forestières servent principalement à la desserte forestière et sont interdites à la circulation. Les routes privées et agricoles peuvent être interdites aux véhicules, mais la majorité sert à rejoindre les métairies. Les clients sont donc des bordiers si bien qu'une réglementation de l'usage de ces chemins s'avère très difficile. Cela d'autant plus que le passage dans la métairie ne constitue pas l'unique but du trajet en voiture, mais que les conducteurs désirent également pouvoir garer leur véhicule pour pouvoir se promener.

La problématique de la construction et gestion des parkings se pose ainsi de manière aiguë. Sur la route de Chasseral, il y en a deux principaux, l'un au sommet, aux abords immédiats de l'Hôtel, l'autre à la station de ski des Savagnières. Les Prés d'Orvin bénéficient également d'un important parking. Sur la même route, à l'endroit où le revêtement goudronné de la route s'arrête, un parking sauvage s'est aussi développé au lieu-dit la « place centrale ». Lors de dimanches ensoleillés, ces parkings se remplissent relativement rapidement ; de nombreuses voitures restent également stationnées le long de la route, lorsque sa largeur le permet. Hormis un bus taxi partant de la Neuveville et un car postal à faible fréquence reliant Saint-Imier aux Savagnières, il n'existe aucun transport public permettant d'atteindre le sommet de Chasseral. Du côté des Prés-d'Orvin, un bus s'y rend à partir de Bienne quelques fois par jour.

Après 2001

Après le changement de régime et la création du plan directeur de Chasseral, la volonté a clairement été exprimée de réfléchir à des solutions globales pour le massif de Chasseral. Dans son chapitre sur les flux sur le massif, le rapport explicatif du plan directeur Chasseral (2001 : 17-18) fait le constat suivant :

- Trafic privé : « la sensibilité du massif de Chasseral requiert une organisation adaptée des flux de trafic motorisé. L'axe Nods–Chasseral–Les Savagnières connaît notamment des engorgements les week-ends de grande affluence. Sur le reste du massif, plusieurs chemins interdits au trafic motorisé sont empruntés par les visiteurs ce qui génère des conflits avec les autres utilisateurs (randonneurs, cyclistes) et porte atteinte à la faune et à la flore. »
- Transports publics : « la possibilité d'accéder à Chasseral par transports publics doit être offerte aux visiteurs de la région. Elle correspond aux objectifs généraux du parc régional. Le massif de Chasseral est caractérisé par une fréquentation en pointe, fortement liée aux conditions météorologiques ce qui rend la rentabilisation des prestations en transports publics extrêmement difficile. À court terme, c'est ainsi la survie même des lignes existantes qui est menacée. Il est urgent d'adapter les prestations offertes à la demande et de sensibiliser les visiteurs à l'utilisation des transports publics pour assurer le maintien et le développement des transports publics dans le massif. »

Parallèlement à la discussion sur la mise en œuvre de nouvelles mesures de gestion du trafic routier, comme par exemple la préparation du Plan de circulation pour le massif de Chasseral, le canton de Berne a décidé de reprendre à son compte l'entretien de la route d'accès au Chasseral et de supprimer le péage jugé anticonstitutionnel. Bien que l'encaissement de cette

taxe ait été contraire au droit, les réfractaires étaient pourtant rares, moins d'un sur mille (Quotidien Jurassien, décembre 2006). Cet axe est emprunté chaque année par plus de 45 000 motos et voitures²² (la fermeture hivernale dure en principe de novembre à mai). La route est littéralement prise d'assaut en automne, quand le Plateau est sous le brouillard. Lorsque le parking de l'hôtel de Chasseral est plein, il a été proposé de placer un piquet de police en bas de la route pour bloquer les voitures. La situation s'est présentée une fois, mais la police n'a finalement pas dû intervenir.

La mise en œuvre des recommandations du plan directeur cantonal s'avère très difficile. Si un propriétaire veut goudronner son chemin, il peut le faire sans demander d'autorisation cantonale (un simple permis de construire suffit, même si le chemin est situé en dehors de la zone à bâtir). Le nombre de kilomètres de routes goudronnées dans le périmètre du parc ne cesse d'augmenter. L'offre en route crée alors la demande. Les métairies tiennent pour la plupart (surtout celles dont les propriétaires appartiennent à l'ancienne génération) à offrir un accès en voiture à leurs clients. La pose de panneaux « Bordiers autorisés » ne permet pas de régler le problème, car presque toutes les routes conduisent à une métairie. La seule solution sera à terme d'offrir des transports publics performants. Toutefois, la question de leur financement reste encore ouverte.

En 2007, une ligne de bus postaux entre Nods et Chasseral a été ouverte à heures fixes le week-end.

2.3.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)

Même si la problématique générale et les enjeux sont les mêmes, il importe de distinguer entre flux de visiteurs hivernaux (ski de descente, ski de fond, raquette) et estivaux (randonnée, VTT), car les moyens qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour leur gestion diffèrent.

Avant 1997

Tourisme d'excursion d'été

C'est en 1934 que la Fédération Suisse de Tourisme pédestre (FSTP) a été fondée à Zurich. Dès le départ, une claire répartition des tâches a été jugée nécessaire : le balisage lui-même resterait l'affaire des cantons (associations cantonales) mais l'organisation faitière se chargeait de la coordination entre les cantons (associations cantonales), de la réalisation des tâches générales au niveau national, de la publicité et de l'information de la population. En 1934 toujours, on s'est mis d'accord pour créer un indicateur standard de balisage des chemins de randonnée pédestre. L'indicateur avec le texte noir sur fond jaune était né. Avec l'entrée à la FSTP de l'Association cantonale bernoise de tourisme pédestre, en 1937, le balisage des chemins s'est généralisé de plus en plus en montagne. C'est en accord avec le Club Alpin Suisse et les Amis de la Nature que le balisage « blanc-rouge-blanc » a ensuite été introduit. Grâce au soutien de l'Office national suisse du tourisme d'alors, la FSTP s'est fait connaître lentement mais sûrement dans l'opinion publique. Après la guerre, elle a continué à se développer à différents échelons : balisage des premiers itinéraires continus, mise en place de la commission technique, élaboration de directives pour les cartes d'excursions, émissions radiophoniques présentant les excursions et participation à la fondation du mouvement européen de la randonnée pédestre (Source : Suisse Rando 2005, p. 4).

Les années 1973 et 1974 sont à marquer d'une pierre blanche dans l'histoire de la FSTP ; c'est en effet à ce moment-là qu'a été lancée l'initiative sur les chemins de randonnée

²² Fréquentation annuelle au péage de Chasseral : 35000 autos + 5000-10000 motos

pédestre qui visait la conservation des chemins naturels et la séparation stricte entre trafic motorisé et trafic piéton d'une part et le transfert aux pouvoirs publics de la responsabilité des chemins de randonnée pédestre d'autre part. Le contre-projet a été adopté par le peuple suisse en 1979. Depuis lors, les chemins et sentiers pédestres sont ancrés dans la Constitution fédérale (art. 88).

Dans le massif de Chasseral, le réseau de chemins de randonnée pédestres peut être considéré comme bien développé. Par contre le réseau pour trafic cyclotouristique est encore à développer dans certains endroits (Moyen-Vallon, plateau de Diesse, rive gauche du Lac). La bonne accessibilité par le réseau de transports publics et la proximité d'une population urbaine importante expliquent également le succès de Chasseral comme lieu de randonnée. Les communes et l'Office des ponts et chaussées, après consultation de l'Association bernoise de tourisme pédestre, sont responsables de la planification et de l'entretien du réseau. La promotion touristique est assurée par l'office du tourisme régional, Jura bernois Tourisme (JBT).

Même si la randonnée est considérée comme une forme de mobilité douce, sa pratique peut être à l'origine de tensions, voire de conflits. Les jours de forte affluence, les sentiers sont surchargés de visiteurs, surtout aux abords immédiats des parkings et des lieux de ravitaillement. Les randonneurs en arrivent à se gêner les uns les autres par leur présence en trop forte densité ; des rivalités avec d'autres modes de transports doux comme le VTT peuvent également survenir. Outre le piétinement accru et la cueillette, les nuisances sonores générées dérangent le gibier et peuvent porter atteinte à certaines espèces rares comme le Grand Tétras.

La fréquentation touristique peut également générer des conflits avec l'agriculture. En particulier lorsque la fréquentation touristique cause des dégradations aux chemins, lorsqu'elle conduit à une augmentation des déchets, lorsque le nombre de chiens augmente ou lorsque les randonneurs ne respectent pas certaines normes de base (comme celle de refermer les enclos à bétail qu'ils traversent ou de tenir leurs chiens en laisse).

Tourisme d'hiver

Différentes remontées mécaniques pour le ski de descente ont été aménagées sur le massif de Chasseral. Les Bugnenets-Savagnières totalisent 30 km de pistes situées entre 1 100 et 1 450 m d'altitude, 7 téléskis, une capacité de 7 000 personnes à l'heure. Le domaine skiable des Prés d'Orvin est situé quand à lui entre 1000 et 1350 m d'altitude. Il compte 5 téléskis. Le télésiège « Nods-Chasseral » a été fermé en 1989. Au pied de l'ancien télésiège, un télésiège est toujours exploité l'hiver.

Parallèlement au ski de descente, le ski de fond est pratiqué d'abord sur la Montagne du Droit, puis sur le massif de Chasseral. Le ski de fond en tant que sport populaire est récent et n'a pris son envol en Europe centrale qu'à la fin des années 1960. À cette époque, le skieur de fond est prêt à faire sa propre trace ou à suivre la trace laissée par d'autres skieurs. Vers la fin des années 1960, quelques skieurs de Mont-Soleil utilisent les traces laissées par la motoluge du facteur pour skier. C'est le début timide des pistes de ski de fond sur la Montagne du Droit (Donzé 2001). Les Jeux Olympiques de Grenoble de 1968 constituent un tournant, puisque les téléspectateurs découvrent le ski de fond sur leurs petits écrans. Cette date marque le point de départ de l'engouement populaire pour le ski de fond. À cette époque se crée le mouvement LLL (*Langläufer leben länger*) qui assure le développement et la promotion du ski de fond en Suisse.

Le traçage mécanique des pistes voit le jour et ne cesse de se perfectionner. Parallèlement le skieur devient de plus en plus exigeant et les coûts engendrés par le traçage des pistes ne cessent de croître. Dès les années 1970, sur les crêtes de Mont-Soleil, un privé acquiert une

motoluge et la première piste « officielle » voit le jour. La Société de développement de Saint-Imier s'engage rapidement sur cette nouvelle voie et prend en charge les frais de traçage. En 1975, la piste Les Pontins/Les Quatre Bornes/Les Pontins voit le jour. Ce sont les débuts du centre nordique Les Pontins-Les Savagnières. Cette piste sera entretenue au moyen d'une motoluge durant 12 ans (Donzé 2001). À la motoneige ont succédé des machines à chenilles de 2 mètres de largeur. Pour éviter de les abîmer lorsque la couche de neige n'était pas encore suffisamment épaisse, on a commencé à repérer les obstacles qu'on marquait pour les éviter ou qu'on éliminait purement et simplement. Dès ce moment, les pistes se sont fixées. De nos jours, elles passent chaque année au même endroit. Les traceurs sont généralement de très grands connaisseurs du terrain. En 1995/96, la Communauté Romande de Ski de Fond pour le Ski Nordique (CRSN), change de nom et devient Romandie Ski de Fond (RSF).

Parallèlement au ski de fond apparaît dans les années 1990 les premiers signes d'un engouement plus large pour la pratique de la raquette qui permet de sortir des chemins balisés, mais qui engendre également une série de problèmes lorsque le nombre de personnes à la pratiquer est trop élevé.

La nécessité de canaliser et de diriger ces flux de visiteurs aussi bien estivaux qu'hivernaux oblige à réfléchir à des solutions globales pour le massif. La gestion des flux de visiteurs a été l'un des facteurs principaux qui ont poussé à la rédaction du plan directeur de Chasseral.

Après 2001

En 2006, la Fédération Suisse de Tourisme pédestre (FSTP) change de nom pour devenir Suisse Rando (décision de l'assemblée générale 2006 à Zurich). Ce changement de nom n'est pas uniquement cosmétique, mais reflète l'aboutissement d'une réflexion qui a poussé Suisse Rando à se repositionner. En effet, l'organisation note des changements dans la société qui l'obligent à adapter son activité. Les conditions suivantes du contexte social et politique général ont été déterminantes pour le changement opéré par Suisse Rando (Suisse Rando 2005, p. 6) :

- « les moyens financiers de plus en plus rares à tous les échelons des pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes)
- l'estimation, différente suivant les cantons, de la qualité et de l'infrastructure des chemins de randonnée pédestre et de la nécessité de les promouvoir au plan institutionnel
- l'opposition envers la LCPR manifestée par certains milieux concernés (propriétaires de terrain, communes, chasseurs, par exemple)
- la politique de subventions, discutable, avec ses conséquences pour les chemins de randonnée pédestre (le maintien du goudronnage, entre autres)
- la sensibilisation accrue des responsables politiques pour les problèmes et développements relatifs à la politique de l'environnement
- la reconnaissance de l'utilité de la médecine préventive dans la santé
- la pression croissante sur le droit de recours des associations
- la discussion sur le droit de libre accès aux espaces naturels dans lesquels divers groupes d'intérêts veulent réaliser leurs objectifs »

Sur la base de différentes études, Suisse Rando constate en outre une évolution des pratiques des randonneurs (Suisse Rando 2005, p. 7) :

- un grand intérêt pour la nature intacte, pour la montagne et pour la découverte de la nature
- une préférence pour les excursions plus courtes, moins fatigantes
- la randonnée comme style de vie : un habillement et un équipement à la mode en font partie

- une grande affinité avec la gastronomie, le confort
- un grand intérêt pour les itinéraires à thème et de découverte
- l'apparition de sports nouveaux apparentés à la randonnée pédestre, comme les excursions en raquettes, le walking, le nordic-walking, la pratique des voies d'escalade (*Klettersteig*)

Dans le périmètre du parc de Chasseral, en comparaison avec les années 1990, la décennie suivante se caractérise par des difficultés encore accentuées de gestion des flux, aussi bien en été qu'en hiver :

- La région de Chasseral est traversée par des itinéraires nationaux et régionaux de Suisse Mobile, pour le VTT (Bâle-Nyon) comme pour la randonnée (Porrentruy-Chiasso) ainsi que par l'itinéraire historique de Via Storia, la Via Jura. D'un côté, ces itinéraires sont considérés comme une chance pour la région, puisqu'ils accroissent sa visibilité, mais de l'autre, ils contribuent également à créer de nouveaux flux de visiteurs. Le parc a mis en place des passe-barrière VTT. La stratégie poursuivie par le parc est de signaler les itinéraires pour le VTT. Mais il faudrait davantage d'itinéraires balisés que les quatre existants pour parvenir à canaliser les flux (au moins une vingtaine selon le directeur du parc). La pratique de l'équitation génère les mêmes problèmes que les VTT.
- L'élevage de vaches-mères est une alternative nouvelle pour les agriculteurs. Elles assurent des rentrées financières similaires à l'élevage de génisses ou de vaches à lait, mais occasionnent moins de travail. Toutefois les vaches-mères sont plus agressives (un accident grave s'est produit en 2001 où la victime a perdu l'usage de ses jambes). Il est donc d'autant plus important d'informer les randonneurs et de bien réfléchir aux emplacements des sentiers.
- En matière de ski de fonds et de ski de randonnée non plus, la situation n'est pas clarifiée. Les skieurs de randonnée sont libres de pénétrer sur tout le territoire du parc (il n'existe aucune possibilité de limiter l'accès ou d'encourager certains itinéraires plutôt que d'autres). L'aménageur des pistes de skis de fonds profite également d'une grande liberté. Toutefois, son rôle peut être beaucoup plus problématique, lorsqu'il génère des flux de visiteurs qui entrent en conflit avec les zones protégées et les espèces sensibles. La question du partage des frais de balisage des pistes est également un thème récurrent.
- La fréquentation avec des raquettes en hiver subit une évolution exponentielle. Le phénomène est trop récent pour pouvoir juger s'il s'agit d'un effet de mode (qui permet aux gens qui ne font pas de ski de randonnée de sortir l'hiver) ou d'une tendance à long terme. Aussi bien le développement de la raquette que celui du ski de fond sont indépendants de la promotion (Vogelsperger, entretien 30.11.2006).

Le public qui pénètre dans le massif de façon anarchique est une source de problème. Le parc tente donc de les canaliser. Les métairies et les producteurs de produits régionaux (vente directe) sont les acteurs qui profitent le plus directement des touristes. La plus-value générée par le tourisme est toutefois relativement faible, car la visite du parc se fait sous la forme d'excursions journalières. La gestion des flux est rendue plus difficile du fait que les liens avec les villes portes ne sont pas réellement institutionnalisés. Bienne par exemple ne contribue pas au parc, bien que la population biennoise bénéficie largement du parc pour son délasserment.

Un des objectifs premiers du plan directeur du massif, puis du parc naturel régional, a par conséquent été de contribuer à apporter des solutions au problème de la gestion des flux. Les moyens à disposition du parc sont la planification (zones où la présence est plus ou moins encouragée), l'information (brochures décrivant les itinéraires, panneaux d'information), le balisage des chemins, l'aménagement de portails ou de déviations. La publicité régionale joue également un rôle dans la création des flux. Des idées ont été lancées pour développer une offre particulière (par exemple l'organisation de visites ornithologiques) qui serait susceptible

d'attirer des visiteurs habitant suffisamment loin pour qu'ils soient obligés de passer la nuit dans la région. Mais pour l'instant, le but du marketing régional n'est pas d'attirer davantage de visiteurs, mais plutôt d'affirmer la position de la région et du parc en tant que tels.

La question de la responsabilité juridique sur les chemins pose également problème. Le propriétaire hésite toujours à s'engager dans la construction d'un chemin, car il craint des contraintes supplémentaires. À ce sujet, la loi est claire. En cas de problèmes (p. ex. arbre tombé sur un chemin causant un accident), le propriétaire est responsable. Mais la loi dit également que l'utilisateur doit prendre ses précautions. Dans tous les cas, une bataille juridique peut en résulter. Le sujet est d'actualité si l'on pense que, dans la seconde partie de la décennie 2000, il y a eu un mort dans les gorges du Taubenloch, un mort (cycliste) sur la route de Chasseral, ainsi que deux morts dans les gorges de Douane.

2.3.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

Avant 1997

Les pâturages boisés, aussi appelés « pré-bois » en France, comptent parmi les espaces emblématiques de l'Arc jurassien. Dans le canton de Berne, ils ne se rencontrent que dans le Jura. La beauté paysagère de ces mosaïques de peuplements boisés et de pâturages, la grande diversité de leur faune et de leur flore sauvages attirent des visiteurs de plus en plus nombreux.

Résultant de pratiques agricoles ancestrales, le pâturage boisé est un lieu de production mixte, assimilé juridiquement depuis 1902 à la forêt. Les surfaces en pâturages boisés au sein du périmètre de la présente étude sont très importantes puisqu'elles se montent à environ 35% de la surface considérée. Les pâturages boisés découlent directement de paramètres économiques et pédologiques (sols peu profonds, élevage laitier), socioculturels (organisation collective de l'estive des têtes de bétail) et historiques (défrichements, histoire industrielle des hauts fourneaux).

Dans un contexte de mutation des secteurs agricole et forestier, l'existence des pâturages boisés est menacée : la tendance est au pâturage sans arbre ou au retour à la forêt fermée. Les changements se font subrepticement. Parallèlement à leur raréfaction, ces espaces attirent actuellement un public citadin grandissant, qui y vient en toute saison pour y pratiquer un sport ou se détendre.

Avec la fermeture de la forêt, la biodiversité diminue. L'anticlinal de Chasseral Nord est bientôt le bastion le plus à l'est de la chaîne jurassienne abritant encore le Grand Tétras et la Gélinotte. Ces deux espèces ont, d'une part, des exigences écologiques complexes qui demandent des mesures d'exploitations sylvicoles précises et, d'autre part, elles sont sensibles aux dérangements. Les efforts pour les préserver demandent une forte concertation des milieux concernés pour canaliser les activités de loisirs. En ce qui concerne la flore, le Sabot de Vénus (*Cypripedium calceolus*), une espèce d'orchidée particulièrement attrayante, a disparu du massif alors qu'elle était autrefois présente dans plusieurs stations.

L'entretien de la forêt est assuré par l'office des forêts, en particulier par son service décentralisé, la division forestière 8 Jura Bernois. Les grands propriétaires fonciers forestiers entretiennent eux-mêmes leurs forêts. Les bourgeoisies sont généralement dans cette situation, en particulier celle de Bienne.

Après 2001

Un des objectifs de la création du parc de Chasseral a dès le départ été de coordonner les efforts de gestion environnementale sur toute l'étendue de son périmètre. La création de réserves forestières est un exemple des projets à la coordination desquelles le parc a contribué. En ce qui concerne les pâturages boisés, sa marge de manœuvre est plus faible puisque la politique agricole se joue au niveau national.

La délimitation de réserves forestières partielles permet de fournir une réponse adéquate pour contrer la fermeture des milieux forestiers. Elle permet en effet une exploitation forestière ciblée sur des buts biologiques ou paysagers, alors que l'évolution générale de la forêt suisse est marquée par une faible exploitation (qui découle de prix de vente du bois très bas) conduisant à un accroissement du volume sur pied et à une fermeture structurelle des forêts. Les réserves forestières permettent également de s'éloigner si nécessaire du modèle de gestion actuelle des forêts, basée sur la notion de forêt « jardinée », qui se caractérise par une gestion économiquement optimale de cette ressource mais qui ne crée que peu de secteurs ouverts et dynamiques. Le parc de Chasseral a été un partenaire déterminant de la division forestière pour mettre en place la réserve forestière partielle de Chasseral Nord et le plan de protection du Grand Tétra qui l'accompagne. En lien avec les thématiques soulevées dans les sous-cas précédents, le parc doit notamment parvenir à gérer les effets d'une pénétration touristique de plus en plus importante dans le massif.

Des expériences et des réflexions sont en cours pour maintenir la richesse des pâturages boisés. L'enjeu est très important pour le Parc de Chasseral, mais les solutions sont complexes, car interdisciplinaires, mais aussi institutionnelles. La nouvelle délimitation des surfaces agricoles utiles (SAU) pose par exemple problème. En effet, la surface de pâturage couverte par un arbre n'est pas prise en compte dans la comptabilité. Ce mode de calcul incite donc les paysans à couper les arbres. D'autre part, la loi fédérale assimile les pâturages boisés à la forêt. La mise à jour du calcul des surfaces en pâturages boisés pour le versement des paiements directs qui a duré dans le canton de Berne jusqu'en 2007 a constitué un facteur supplémentaire qui a influencé l'évolution de ces pâturages puisque certains agriculteurs ont été tentés de développer des stratégies pour maximiser la part de surface d'herbe par rapport aux surfaces couvertes.

Le gyrobroyage est une nouvelle pratique qui consiste à passer sur les champs avec une machine lourde qui broie les souches et les pierres. Il n'y a pour l'instant pas d'interdiction, ni de réelle procédure d'autorisation car il n'y a pas encore d'administration désignée comme responsable. Employées de façon inconsidérée, ces pratiques peuvent faire un grand tort aux prairies naturelles.

Le développement de la labellisation est une autre manière de promouvoir, en les rendant plus rentables, des pratiques qui s'écartent d'une logique de rentabilité pure. Le label AOC pour le fromage « Tête de moine » impose par exemple qu'il soit fabriqué avec du lait provenant de pâturages situés à plus de 800 m d'altitude. Presque toutes les forêts du parc sont en train de ou vont faire la démarche pour obtenir le label FSC. Un autre label encore au stade des réflexions préliminaires, mais destiné expressément à la préservation des pâturages boisés est l'AOC « Épicéas du Jura ». Le label Bio, quant à lui, n'est pas toujours bien vu par les agriculteurs, si bien que certains paysans labellisés ne l'annoncent pas ouvertement. Deux stratégies coexistent : les agriculteurs qui demandent la labellisation par conviction (et qui vendent donc leurs produits sous ce label) et ceux qui y voient simplement une manière d'obtenir des paiements supplémentaires.

Contrairement aux labels AOC ou production intégrée (PI), le label « Produit du parc » servira bel et bien à influencer les comportements. Toutefois le sujet des labels est très compliqué dû à la profusion des labels déjà existants. Les labels « Produit de montagne » et « Produit

fermier » de l'OFAG entrent directement en concurrence avec le futur label « Produit du parc ». Le label « Produit du parc » s'appliquera également aux services. C'est dans ce domaine (sorties guidées, accueil dans les métairies) que le parc voit un réel potentiel pour une labellisation supplémentaire.

2.3.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire)

Avant 1997

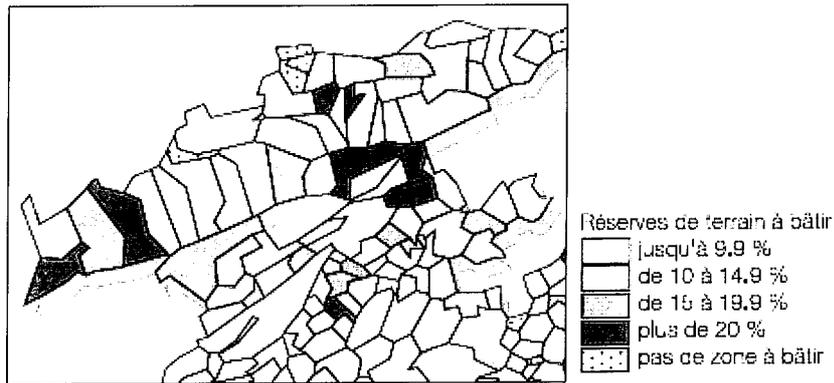
La gestion durable d'un territoire et de son paysage dépend de la manière dont sont coordonnés les projets à impact spatial qui y prennent place.

La première manière de coordonner l'implantation spatiale des activités humaine découle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) qui définit un certain nombre de zones (les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger).

Les constructions de la zone à bâtir industrielle du périmètre du parc ne se caractérisent pas, pour la plupart, par un impact paysager disproportionné. La micromécanique et l'industrie horlogère qui caractérisent la région ont impliqué la construction de nombreuses usines, mais dont les dimensions restent modestes. La seule exception véritable concerne la fabrique de Ciment Vigier implantée à Ronchatel. Sa construction remonte à 1890, date à laquelle le site de la cluse de Reuchenette s'est imposé comme un emplacement privilégié pour l'extension de l'entreprise existante. Le potentiel hydraulique de la Suze, les liaisons routières et ferroviaires ainsi que la géologie des lieux y ont favorisé l'établissement de la cimenterie. Au début du 20^e siècle, l'usine de Reuchenette fournissait déjà plus de 20 000 tonnes de ciment par an. Aujourd'hui, 125 collaborateurs assurent la production de plus d'un demi-million de tonnes de ciment par an. (source : www.vicem.ch)

Selon l'étude de projet du parc, « le spectacle de cette grande infrastructure d'industrie lourde n'est pas beau. Mais la localisation dans la cluse même limite fortement l'impact paysager : la cimenterie n'est visible que lorsqu'on est juste devant » (Vogelsperger et al. 2008 : 35). La cimenterie est une industrie lourde, mais elle répond aux normes légales. D'un point de vue historique on peut constater l'amélioration qui a été apportée, puisqu'à l'époque, la région était régulièrement couverte d'une fine poussière blanche-jaune.

Outre les zones industrielles, les zones d'habitations peuvent également présenter des impacts paysagers importants, puisqu'elles influencent la morphologie des villages. La région du parc se caractérise avant tout par des réserves de terrain à construire assez importantes, quoique les disparités communales soient importantes (moyenne bernoise : 11,5%).



Surfaces d'urbanisation dans le canton de Berne. Pourcentage de zone à bâtir destinée au logement et à des affectations mixtes pour chaque commune. Source : Enquête de l'OACOT 2005/2006

Outre le zonage prévu par la législation sur l'aménagement du territoire, le périmètre considéré compte différentes mesures de planification qui régulent certaines activités spatiales particulières. Il faut en particulier signaler :

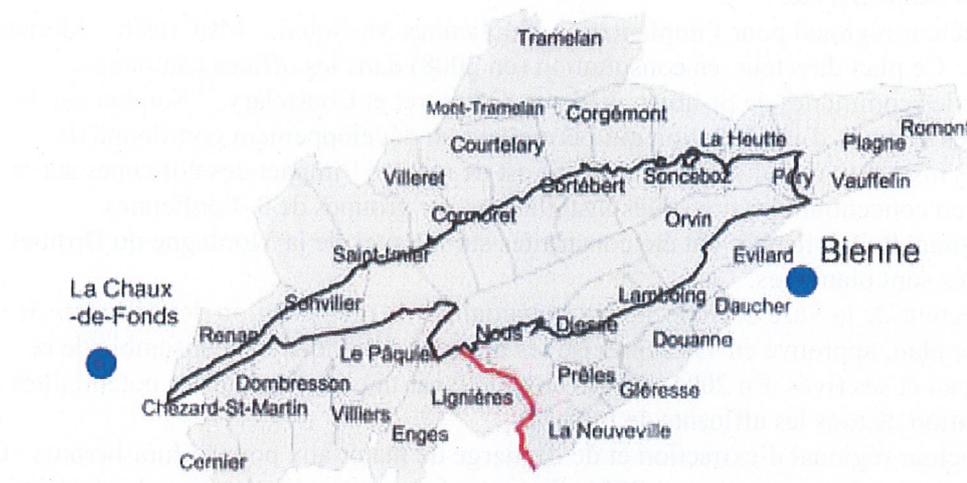
- un district franc fédéral (Combe Grède) qui régule strictement la pratique de la chasse et qui interdit aux promeneurs de quitter les chemins pédestres (l'interdiction n'est toutefois pas signalée) ;
- plusieurs sites inscrits à l'inventaire IFP (Flanc Sud de Chasseral, Bord du lac de Biene, Franches montagnes, Crête de Chasseral) qui limite l'action de l'État (fédéral) dans l'accomplissement de ses tâches de façon à ce que des standards paysagers soient respectés ;
- la réserve forestière totale de la Forêt de Saint-Jean (une seconde, partielle, sera créée en 2007 : l'Anticlinal Chasseral Nord) permet d'accompagner le développement de la forêt selon des critères particuliers ; et
- quatre réserves naturelles cantonales (Combe Biosse, Combe Grède, Les Lavettes (à partir du 14.4.2004) et la Vallée de Jorat) qui interdisent toutes les activités jugées néfastes à la protection de la nature dans les périmètres considérés. Ces dernières ne seront pas analysées de manière plus détaillée dans le cadre de ce travail, car leur nature de sanctuaires naturels n'en fait pas a priori des instruments de coordination des activités humaines.

Après 2001

Au milieu des années 1990, l'Usine Ciments Vigier SA a entamé la procédure pour une nouvelle carrière dans la partie Est du massif de Chasseral. Dans le cadre de la discussion sur les mesures de compensation, la nécessité d'avoir une vision globale du massif s'est fait sentir, notamment par rapport aux pressions sur l'environnement.

Les premières réflexions par rapport à la création du parc sont nées en parallèle avec la création de la nouvelle carrière de Vigier SA et de la nécessité de coordonner les mesures de compensation. Un groupe de travail a élaboré un « plan directeur Chasseral », piloté par les régions d'aménagement et cofinancé par le canton de Berne. Ce travail a été réalisé sur la base de trois études sectorielles : « développement touristique », « nature et paysage » et « transports ». Ce plan directeur a été soumis en procédure d'information et de consultation en mai 2001 dans les communes bernoises concernées.

Par contre, aucune piste de planification équivalente n'a été trouvée pour le territoire de Chasseral situé du côté neuchâtelois. Néanmoins, la Région Val-de-Ruz et trois communes avec un fort lien au Chasseral ont participé à l'ensemble des travaux.



Parallèlement au développement de la législation sur les parcs naturels régionaux, et tandis que les procédures n'étaient pas clairement établies, la procédure de préparation du plan directeur de Chasseral a été provisoirement stoppée, afin d'éviter les doublons et les confusions lors de l'information du public.

La première version du plan directeur a été à l'origine des actions 2002-2006 du Parc dans les domaines de la nature et du paysage, des transports et du tourisme. Même s'il n'est pas encore formellement approuvé par les autorités cantonales, il n'en demeure pas moins que son contenu constitue une base très importante et contraignante de fait pour toutes les actions concernant le massif de Chasseral et une bonne base de réflexion pour l'élaboration de la Charte.

Outre le plan directeur de Chasseral, d'autres plans directeurs touchent le périmètre du parc dans le canton de Berne. Le premier est bien évidemment le plan directeur cantonal lui-même. Il faut noter en particulier que le canton a opéré une modification qui introduit de nouveaux critères pour juger de la pertinence d'agrandir la zone à bâtir. Ainsi la mesure A01 requiert qu'un lien soit établi avec l'évolution démographique de la commune et la fiche B, avec la qualité de la desserte en transports publics.

Outre le plan directeur cantonal, le canton de Berne dispose de plans directeurs régionaux. Les trois plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland, qui datent du début des années 1990, ont servi de base à tous les autres plans cités ci-dessous.

- Planifications forestières : Il existe trois planifications forestières récentes, l'une concernant le vallon de Saint-Imier (2004), une autre le Plateau de Diesse / Bas-Vallon (2006) et la dernière, la vallée de la Birse / Tramelan (2007). Ces travaux de planification ont été menés en étroite collaboration avec l'association du parc et seront les bases pour les futures actions dans le périmètre forestier.
- Plans directeurs des réseaux écologiques : Dans le périmètre du parc, deux plans directeurs (Plagne-Vauffelin et Plateau de Diesse) ont été élaborés pour permettre aux agriculteurs de toucher des contributions pour la mise en réseau de leurs surfaces de compensation écologique (SCE). Pour toute la Vallée de Saint-Imier et la Montagne du Droit, un plan directeur pour la mise en réseau est aussi en cours de conception. Les

objectifs biologiques varient pour chaque réseau et impliquent donc des mesures de mise en œuvre différentes selon les secteurs. On observe les orientations communes suivantes : maintien des pâturages boisés, extensification des prairies de fauches qui s’y prêtent, plantation de nouvelles haies, plantation de vergers à hautes tiges, fauches tardives, pâturages extensifs, etc.

- Plan directeur régional pour l’implantation d’éoliennes Mt-Soleil – Mt-Crosin – Montagne du Droit : Ce plan directeur, en consultation (en 2008) dans les offices cantonaux, concerne les communes de St-Imier, Villeret, Cormoret et Courtelary.²³ Son but est de définir des secteurs d’implantation qui permettent un développement coordonné de nouvelles installations éoliennes. L’objectif est de réduire l’impact des éoliennes sur le paysage en concentrant les nouvelles installations par groupes de 3-4 éoliennes. Actuellement huit éoliennes ont été construites sur les sites de la Montagne du Droit et sept autres sont planifiées.
- Plan directeur de la Suze et étude sur les potentialités de revitalisation des affluents de la Suze : Ce plan, approuvé en 1992, précise les mesures à prendre sur l’ensemble de ce cours d’eau et ses rives. En 2004, il a été complété par une analyse sur les potentialités de revitalisation de tous les affluents de la Suze.
- Plan directeur régional d’extraction et de décharge de matériaux pour le Jura-bernois : Ce plan directeur, entré en vigueur en 2006, fixe trois futurs sites d’extraction de matériaux, situés à Tavannes, Sonvilier et Saint-Imier. Vu l’importance des volumes exploitables dans chacun des sites, l’objectif du plan est à moyen terme de réduire à un seul le nombre de site exploité. À relever que le site de la Tscharnier (Vigier SA) à la Heutte n’est pas concerné par ce plan directeur (exploitation privée ne visant qu’à la production de ciment).

Quant à lui, le canton de Neuchâtel décline ses outils d’aménagement à deux niveaux, à savoir le niveau cantonal et le niveau communal. Les éléments de planifications évoquées pour le canton de Berne sont présents, soit dans la planification cantonale, soit dans les outils liés à la nouvelle politique régionale, soit dans les plans d’aménagement locaux, soit dans le cadre de la nouvelle organisation concernée par le réseau urbain neuchâtelois (RUN),²⁴ soit encore au travers d’outils spécifiques comme l’inventaire cantonal des objets sous protection (ICOP). Dans le cadre de ce travail, nous n’entrerons pas plus en détail dans la description des instruments neuchâtelois.

Outre les instruments cantonaux mentionnés ci-dessus, les instruments fédéraux de gestion de l’espace ont également évolué pendant la période étudiée. De nombreuses bases fédérales, notamment dans le domaine de la nature et du paysage, permettent ainsi de structurer les réflexions spatiales du Parc :

- L’Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d’importance nationale (IFP) qui n’a pas changé depuis le changement de régime ;
- Le district franc « Chasseral » est lui aussi resté identique. Toutefois, l’information au public a été améliorée puisqu’en 2007, des panneaux informant les promeneurs de l’interdiction de sortir des chemins ont été posés (des amendes ont également été données aux contrevenants) ;
- L’Inventaire fédéral des sites marécageux d’une beauté particulière et d’importance nationale, qui date de 1996, ainsi que les Inventaires fédéraux des Hauts et Bas marais, qui datent respectivement de 1991 et 1994 ;
- L’Inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens (2001) ;

²³ À relever encore qu’un autre plan directeur pour l’implantation de parcs éoliens est en cours de réalisation pour l’ensemble du reste du territoire du Jura bernois.

²⁴ Le Parc régional Chasseral est concerné par deux régions, à savoir la région Val-de-Ruz et la région Entre-deux-Lacs. Des contrats ont été signés par chacune de ces régions avec l’État de Neuchâtel.

- Le futur inventaire fédéral des prairies et pâturages secs (l'ordonnance correspondante a passé en consultation en 2007) ;
- L'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) qui remonte à 1981.

Seuls les deux premiers inventaires seront retenus dans le cadre de cette étude.

B. ANALYSE DU RÉGIME INSTITUTIONNEL

3. Situation précédant le changement de régime (t_{-1} = période précédant 1997)

3.1. Acteurs et usages

Ce sous-chapitre reprend en détail pour chaque sous-cas les conflits/rivalités tels qu'ils ont été décrits dans le chapitre 1.4 et les reformule en mettant en évidence les groupes d'acteurs concernés, afin de pouvoir les représenter schématiquement. Pour éviter de présenter plusieurs fois les mêmes acteurs, ce chapitre commence par une description de ceux qui sont présents dans plusieurs sous-cas.

Acteurs à influence globale

Dans le cadre de l'« Étude de projet » (Vogelsperger et al. 2008), le parc propose une liste des acteurs les plus influents de la région. Ces acteurs sont présentés en tant qu'acteurs à influence globale sur l'ensemble des sous-cas étudiés. Leur collaboration dans le cadre du parc régional commence bien évidemment avec la création de ce dernier, c'est-à-dire avec la période t_0 traitée au chapitre 4 de cette étude.

Les communes

Les communes représentent le troisième échelon de l'État fédéral. Outre les tâches qui leur sont confiées par le canton et par la Confédération, les communes se déterminent de manière autonome, par exemple pour différentes activités à fort impact spatial et paysager, telles que l'organisation du territoire communal, l'approvisionnement ou la gestion des déchets. L'organisation de l'autonomie communale est largement confiée aux cantons, de sorte que l'étendue de cette autonomie varie fortement d'un canton à l'autre.

Comme les communes sont dotées de la personnalité juridique, elles ont la capacité d'acquérir de la propriété foncière et immobilière. Elles sont donc directement propriétaires de leurs patrimoines foncier et administratif. Elles jouent en outre un rôle central dans l'aménagement du territoire, puisque que leur planification en la matière – les plans d'affectations communaux – sont directement imposables aux particuliers (contrairement aux planifications cantonales et fédérales qui n'obligent que les communes ou les cantons). Il est donc particulièrement intéressant d'étudier les stratégies communales, puisqu'elles sont les acteurs publics qui sont le mieux à même de combiner les deux types d'instruments.

Les bourgeoisies

Les communes bourgeoises sont des grands propriétaires fonciers dans le massif de Chasseral. On remarquera que la bourgeoisie de Bienne, qui avec celle d'Orvin possèdent plus de 500 ha de terrain, est issue d'une commune municipale située à l'extérieur du périmètre du futur parc.

L'administration cantonale bernoise

Les différents services cantonaux mentionnés ci-dessous sont tous en charge d'un domaine de compétences avec un fort impact spatial et paysager :

- L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est responsable des communes et de l'aménagement du territoire.

- L'office des forêts est responsable des planifications forestières (Plan de circulation forestière, réserve forestière, etc.) par le biais de sa Division forestière 8 du Jura bernois
- L'office de l'agriculture (OAN), en lien avec la Fondation Rurale Interjurassienne (FRI), une fondation de droit privé qui associe l'action des offices et des chambres d'agriculture bernoises et jurassiennes, s'occupent des questions qui concernent le monde agricole.
- Économie bernoise (BECO) est l'office responsable des instruments de la politique régionale. Il accompagne et soutient en outre les activités de Jura bernois Tourisme avec qui le Parc travaille régulièrement.

L'administration cantonale neuchâteloise

- Le Service de l'aménagement du territoire veille à la cohérence des actions du parc par rapport à la politique cantonale, notamment par rapport au RUN²⁵. Il intervient aussi dans le cadre de projets d'aménagements (itinéraires notamment).
- Le Service de la Faune, des Forêts et de la Nature (SFFN), comme son nom l'indique, est responsable de domaines qui concernent directement un parc naturel régional.
- Le Service de l'économie (NECO).
- Le Service de l'agriculture.

Les associations

Les associations suivantes sont membres de l'association du Parc depuis le début des travaux et sont toujours actives au sein du Comité :

- La principale « association régionale » du périmètre considéré, telle que définie en 1978 en vertu de la loi sur l'aide aux investissements en régions de montagne (LIM), est l'Association régionale Jura-Bienne (ARJB). Elle regroupe 42 communes du Jura bernois et du district de Bienne. Elle a pour objectif de stimuler et de soutenir le développement régional sous toutes ses formes. En particulier, elle est responsable de l'octroi des prêts LIM pour la réalisation d'infrastructures d'intérêt public (jusqu'en 2006) et des soutiens au titre de Regio Plus. Ces aides sont accordées sur la base de son programme de développement et de son programme pluriannuel. Outre la mise en œuvre de ces instruments de politique régionale, l'Association régionale Jura-Bienne se charge de la réalisation des plans directeurs régionaux et sectoriels dans le domaine de l'aménagement du territoire (source : www.arjb.ch). Les autres régions LIM concernées sont Centre-Jura et Val-de-Ruz.
- Jura bernois Tourisme (JBT) s'engage dans tous les projets qui touchent au tourisme. Sur le plan juridique, JBT est une association au sens du code civil. JBT n'a pas de but lucratif, sa mission est purement promotionnelle. L'association est ouverte aux membres individuels ou collectifs. JBT compte un peu plus de 60 membres. Ses recettes proviennent des cotisations des membres, de ventes et publications, de mandats, de subventions cantonales, de la contribution des communes, de la taxe de séjour et de la contribution des loteries.
- Pro Natura (anciennement Ligue suisse pour la protection de la nature) est, avec ses 100 000 membres la principale organisation de protection de la nature en Suisse. Les actifs

²⁵ Adoptée dès 2000, la stratégie RUN (Réseau urbain neuchâtelois) vise à forger des associations de villes et de régions, plus puissantes que de simples communes et donc mieux armées pour défendre les intérêts stratégiques cantonaux dans un contexte fluctuant. Cette stratégie est multithématique. Pour rapprocher les Neuchâtelois, elle agit à la fois sur les transports, qui réduisent les distances physiques, et sur divers domaines de coopération entre acteurs publics et souvent privés (notamment promotion économique, équipements, culture, gestion publique). Sa mise en œuvre, d'abord impulsée par les trois villes neuchâteloises et par le canton, a gagné une large adhésion. Fin 2007, toutes les communes (sauf une) participent activement à la construction de la stratégie RUN, sur la base d'accords contractuels signés ou en voie de l'être (Source : Département de gestion du territoire 2007).

bénévoles des sections cantonales représentent l'épine dorsale de cette organisation. Pro Natura Jura bernois et Pro Natura Neuchâtel sont les deux groupes actifs dans le périmètre considéré.

3.1.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés

Les rivalités entre acteurs

- Tourisme vs. tourisme. L'engorgement des routes et le bruit occasionné par le trafic dérange les visiteurs entre eux. Les jours de grande affluence, les visiteurs motorisés nuisent donc à d'autres visiteurs motorisés, de même qu'aux visiteurs non motorisés.
- Tourisme vs. agriculture. Les agriculteurs, qui sont responsables de l'entretien des chemins agricoles, ne voient pas toujours d'un bon œil les flots de véhicules qui les utilisent également (usure accrue). De même, la question des parkings sauvages leur pose des problèmes. Les communes ou le canton n'interviennent en principe pas pour entretenir les chemins privés, mais qu'en est-il lorsque la signalisation n'est pas claire ou qu'une route privée est la seule voie existante pour se rendre dans une métairie ? Qui doit donc payer pour l'entretien des chemins agricoles utiles à la communauté ?
- Tourisme vs. sylviculture. La question de l'entretien des chemins forestiers est également ouverte. En principe, ces chemins ne sont pas ouverts à la circulation : les gardes forestiers sont chargés de faire respecter cette interdiction. Les propriétaires (souvent des bourgeoisies) sont donc responsables de l'entretien.
- Tourisme vs. protection de la nature. Le bruit de la route perturbe certaines espèces sensibles. Les chasseurs et les protecteurs de la nature s'inquiètent de la situation et revendiquent que des mesures soient prises.

Les acteurs

- Touristes :
 - Touristes motorisés : automobilistes, motards
 - Touristes non motorisés : randonneurs
- Responsable des chemins :
 - Propriétaires fonciers : agriculteurs, bourgeoisies, propriétaires de forêts
 - Communes (signalisation, routes communales)
 - Canton de Berne : Office des ponts et chaussées (routes nationales), office des forêts (chemins forestiers) (actifs surtout après 2001)
- Milieux du tourisme :
 - Restauration : Restaurateurs, métayers
 - Jura bernois Tourisme (office du tourisme)
 - Transports publics (CarPostal Suisse SA)
 - Association des chemins pédestres bernois
- Protecteurs de la nature : Pro Natura Jura bernois, Pro Natura Neuchâtel
- Fédération des chasseurs du district de Courtelary, Fédération des chasseurs du district de la Neuveville
- Villes portes (« réservoirs » de visiteurs)

Les liens entre acteurs

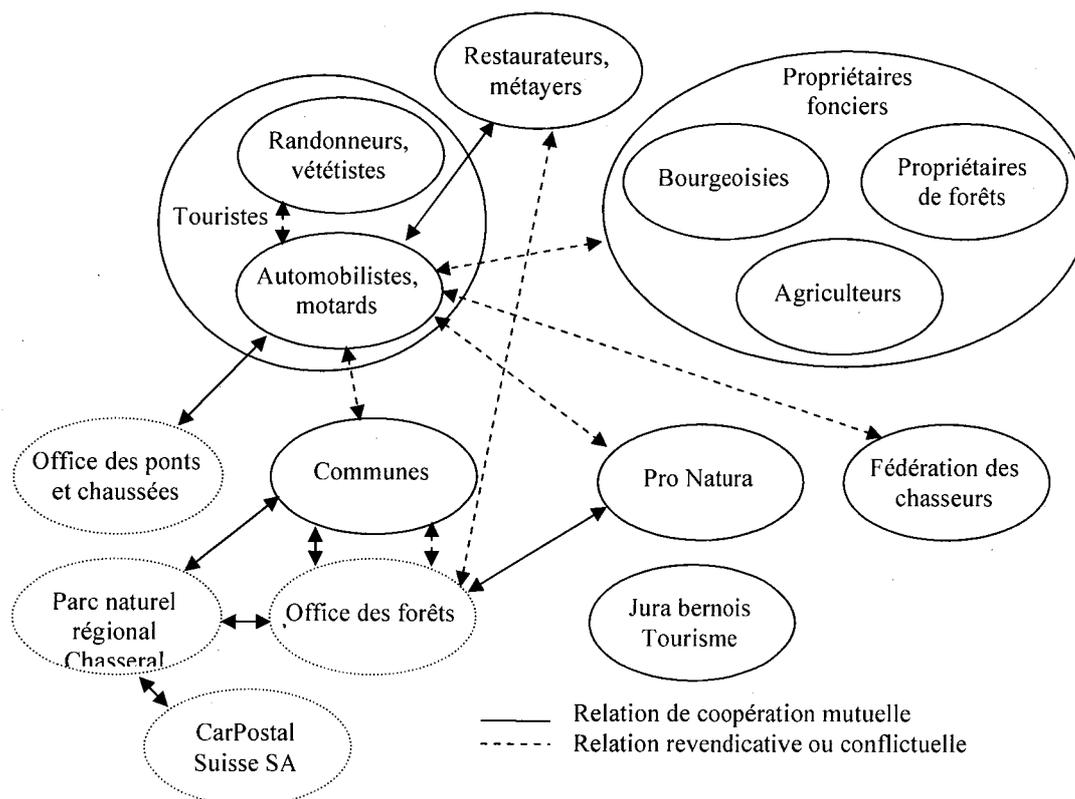


Figure 4 – Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la gestion des flux de véhicules motorisés. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime. Conformément à la démarche de recherche, l'accent est mis sur la mise en évidence des conflits, rivalités ou revendications, plus que sur la coopération. De plus, la relation mise en évidence concerne uniquement la thématique investiguée ici, soit le trafic motorisé.

Les usages

Tableau 7 – Services paysagers tels qu'ils sont utilisés en rapport avec la gestion des flux de véhicules motorisés. (En gris, les utilisations les plus conflictuelles avant le changement de régime ; en noir, celles qui le deviendront après le changement de régime ; les services non utilisés ne sont pas indiqués).

Services paysagers	Utilisation	Conflit avec autres utilisations
1. Dimensions esthétiques du paysage		
a) Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	La route est utilisée à un rythme élevé et de nombreux virages sont effectués pour le plaisir (virages)	Une présence excessive de véhicules motorisés nuit à la qualité d'espace de loisirs
b) Espace de libre accessibilité	La route permet un accès bon marché (4 francs) ou gratuit ; parkings gratuit	La gratuité entraîne une grande densité de véhicules le weekend ; la gratuité de la route implique la non-rentabilité des transports publics
d) Support de la perception esthétique	–	Parkings perçus comme des « terrains vagues » ; le goudronnage des

e) Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Un réseau de routes relativement dense permet une bonne desserte des métairies.	chemins agricoles et les files de voiture nuisent à l'image du lieu Idem
2. Dimensions socioéconomiques et culturelles du paysage		
a) Espace d'utilisation agricole	Usage des routes par les véhicules agricoles	Une grande densité de voitures nuit à l'image agricole (particulièrement sauvage, non station des routes circulation entravée)
b) Espace d'utilisation forestière	Usage des routes par les véhicules forestiers	L'utilisation des chemins forestiers contribue à leur dégradation
c) Espace de construction	Liberté de goudronner	Modification de l'apparence du lieu
g) Espace de qualité de vie	Accès motorisé perçu comme essentiel pour certaines catégories de la population (p. ex. les retraités)	–
3. Dimensions écologiques du paysage		
a) Espace constituant un écosystème naturel	La route permet un accès rapide à des écosystèmes perçus comme naturels	La surpopulation de visiteurs et le bruit nuisent aux écosystèmes sensibles.
c) Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	–	La surpopulation de visiteurs et le bruit nuisent à certaines espèces.
f) Régulateur de la dynamique des populations	–	Idem

3.1.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)

Les rivalités entre acteurs

- Tourisme vs. Nature : les visiteurs occasionnent des dérangements qui nuisent à la biodiversité. En été, les protecteurs de la nature mettent en évidence le piétinement accru de certaines zones (les crêtes), ainsi que le dérangement d'espèces sensibles (bruit, présence humaine). Les chasseurs se plaignent des impacts négatifs sur le gibier. En hiver, les mêmes acteurs déplorent le risque pour la faune de déperdition d'énergie associé à des dérangements trop fréquents.
- Tourisme vs. Agriculture : Les fortes densités de visiteurs entraînent une érosion accrue des chemins et des sentiers. Les agriculteurs déplorent en particulier les comportements non respectueux de leur activité (portails laissés ouverts, chiens non tenus en laisse,

augmentation des déchets). Des conflits peuvent donc éclater, cela d'autant plus avec les agriculteurs qui ne sont pas métayers (et que ne profitent donc pas autrement de la présence de touristes).

- Tourisme vs. Tourisme : les différentes catégories de visiteurs sont susceptibles d'entrer en conflit les unes avec les autres, en particulier si, en l'absence de balisage approprié, elles sont amenées à partager les mêmes sentiers et chemins (en hiver : skieurs de fond, promeneurs dans la neige ; en été : randonneurs, pilotes d'avion de tourisme, cavaliers).

Les acteurs

- Touristes d'été :
 - Randonneurs
 - Cavaliers
- Touristes d'hiver :
 - Skieurs de fond (début du ski de fond)
- Acteurs liés à l'agriculture :
 - Exploitants agricoles individuels
 - Métayers
 - Chambres d'agriculture
- Milieux du tourisme :
 - Jura bernois Tourisme (office du tourisme)
 - Association des chemins pédestres bernois
 - Suisse Rando, Schweizer Wanderwege (Fédération suisse de tourisme pédestre FSTP)
 - Sociétés de remontées mécaniques (Savagnières, Prés-d'Orvin, Nods)
- Protecteurs de la nature : Pro Natura Jura bernois, Pro Natura Neuchâtel
- Fédération des chasseurs du district de Courtelary, Fédération des chasseurs du district de la Neuveville
- Propriétaires fonciers :
 - Bourgeoisies
 - Agriculteurs

Description d'acteurs particuliers

Suisse Rando, Schweizer Wanderwege (Fédération suisse de tourisme pédestre FSTP) :

Créé en 1934, Suisse Rando est une association qui regroupe les associations cantonales de tourisme pédestre de Suisse et du Liechtenstein. Elle poursuit les buts suivants (art. 2 des statuts) :

- « promouvoir un réseau de chemins de randonnée pédestre sûr, couvrant l'ensemble du territoire suisse et de la Principauté de Liechtenstein et balisé de façon uniforme et sans lacunes ;
- initier des projets, fournir des prestations et mettre sur pied des activités sur le plan national, en accord avec les associations cantonales de tourisme pédestre, pour promouvoir la randonnée pédestre en tant qu'occupation de loisirs judicieuse qui contribue notablement à la santé publique, crée une plus-value touristique et renforce le lien de la population avec la nature ;
- diriger, promouvoir et développer la randonnée pédestre comme sport populaire d'importance nationale ;
- offrir des prestations aux associations cantonales de tourisme pédestre et défendre leurs intérêts ;
- protéger les intérêts des randonneurs à l'échelle nationale, sur le plan politique et dans les institutions. »

Berner Wanderwege, Chemins pédestres bernois :

„Die Berner Wanderwege bezwecken die Förderung des Wanderns und des Wandertourismus im Kanton Bern. Sie verstehen das Wandern als gesundheitsförderndes, erholungs- und bewegungsorientiertes Erleben von Natur, Landschaft und Kultur“ (Art. 2 des Statuts).

Les liens entre acteurs

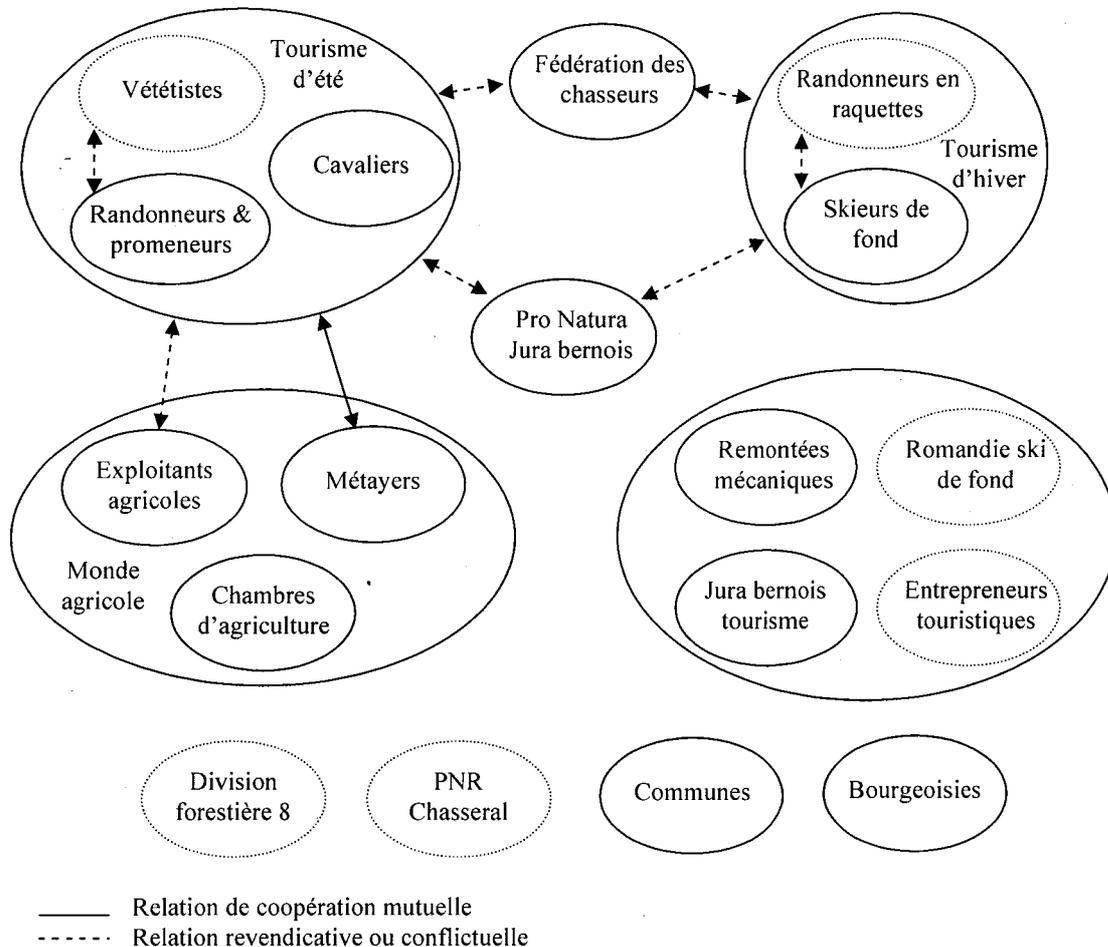


Figure 5 – Relations entre acteurs autour de la problématique générale de la gestion des flux de visiteurs. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime. Conformément à la démarche de recherche, l'accent est mis sur la mise en évidence des conflits, rivalités ou revendications, plus que sur la coopération. De plus, la relation mise en évidence concerne uniquement la thématique investiguée ici, soit les flux de visiteurs.

Les usages

Tableau 8 – Services paysagers tels qu'ils sont utilisés en rapport avec la gestion des flux de visiteurs non motorisés. (En gris, les utilisations les plus conflictuelles avant le changement de régime ; en noir, celles qui le deviendront après le changement de régime ; les services non utilisés ne sont pas indiqués).

Services paysagers	Utilisation	Conflit avec autres utilisations
1. Dimensions esthétiques du paysage		
a) Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	L'accès au paysage rendu possible par les sentiers permet la détente	Concurrence entre usagers. Sentiers que représentent les vaches mères

b) Support de la disponibilité	Accès à l'information sur le statut de l'offre hivernale et l'offre touristique	Une trop grande densité de visiteurs nuit à l'image du lieu.
d) Support de la perception esthétique	–	Une trop grande densité de visiteurs est nuisible à l'image du lieu. Le balisage sauvage de sentiers et la multiplication des panneaux d'information est inesthétique (p. ex. balisage hivernal des chemins de raquettes)
e) Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Le réseau de chemins et l'offre hivernale est un atout touristique	Idem
2. Dimensions socioéconomiques et culturelles du paysage		
a) Espace d'utilisation agricole	De nombreux chemins ont une utilisation agricole, avant d'en avoir une touristique	Les nuisances ressenties par les agriculteurs augmentent proportionnellement avec le nombre de promeneurs (portails ouverts, chiens, déchets, érosion)
c) Espace de construction	L'augmentation et la diversification des flux poussent à la construction de « meilleurs » sentiers L'entretien des pistes de ski implique des « aménagements »	Modification de l'apparence du lieu
g) Espace de qualité de vie	La possibilité d'accès au paysage de Chasseral que confère le réseau de chemins et de pistes contribue à la qualité de vie	–
3. Dimensions écologiques du paysage		
a) Espace constituant un écosystème naturel	Accès à un écosystème naturel riche (forêts, forêts, pâturages, marges), observation d'espèces rares	Impact des multiples des visiteurs sur la faune et la flore (piétinement, stress)
c) Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Idem	Disparition de certaines espèces
f) Régulateur de la dynamique des populations	–	Dérangements causés au gibier (également en hiver)

3.1.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

Les rivalités

- Nature vs. Agriculture : L'agriculture plus intensive a tendance à considérer les pâturages boisés comme peu rentables. Deux stratégies coexistent : soit leur exploitation est intensifiée, soit elle est extensifiée (abandon) de manière à réduire les coûts.
- Nature vs. Sylviculture : Les milieux de protection de la nature et de l'environnement revendiquent des mesures de préservation particulières pour certaines espèces. Ces mesures impliquent pour les forestiers des méthodes de gestion forestières particulières (p. ex. éclaircissement, arbres âgés...) qui augmentent les soins nécessaires et qui les obligent à s'écarter d'un modèle de gestion « jardinée » de la forêt.
- Agriculture vs. Sylviculture : la définition des surfaces agricoles utiles par l'Office fédéral de l'agriculture ne permet pas de reconnaître les surfaces agricoles recouvertes par une couverture forestière comme des terrains agricoles. La loi sur les forêts les assimile en effet à des forêts.

Les acteurs

- Propriétaire fonciers :
 - Agriculteurs
 - Bourgeoisies
 - Communes
- Forestiers
- Agriculteurs qui exploitent les pâturages boisés
- Touristes qui recherchent les pâturages boisés pour leurs loisirs
- Protecteurs de la nature : Pro Natura

Les liens entre acteurs

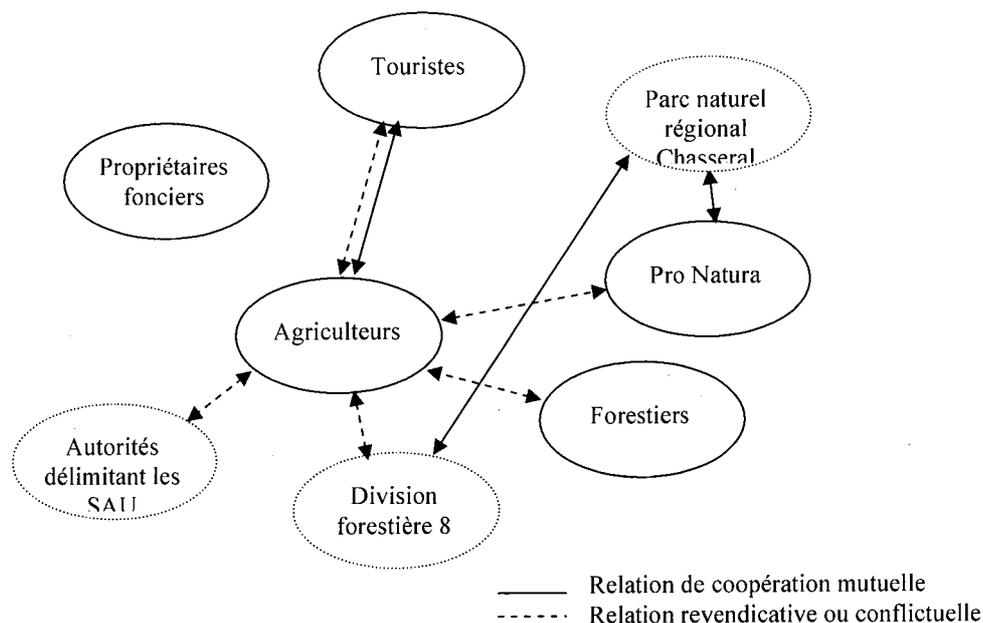


Figure 6 – Relations entre acteurs autour de la problématique générale de l'entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime. Conformément à la démarche de recherche, l'accent est mis sur la mise en évidence des conflits, rivalités ou revendications, plus que sur la coopération. De plus, la relation mise en évidence concerne uniquement la thématique investiguée ici, soit les pâturages boisés.

Les usages

Tableau 9 – Services paysagers tels qu'ils sont utilisés en rapport avec l'entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité. (En gris, les utilisations les plus conflictuelles avant le changement de régime ; en noir, celles qui le deviendront après le changement de régime ; les services non utilisés ne sont pas indiqués).

Services paysagers	Utilisation	Conflit avec autres utilisations
1. Dimensions esthétiques du paysage		
a) Support de détente et de loisirs (contemplation de la nature, randonnée...)	Les touristes recherchent le cadre paysager pour la détente (pâturages)	Utilisation peu compatible avec l'agriculture trop intensive ou trop extensive (enforestement)
b) Espace de libre accessibilité	Les pâturages sont libres d'accès pour tous	Rivalité d'usage avec l'élevage, év. avec d'autres touristes
c) Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Les pâturages boisés sont le symbole du lieu	Mise en danger par l'intensification (p. ex. gyrovégétation) et l'extensification (enrichissement)
e) Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Les offices du tourisme misent sur l'image des pâturages boisés	Idem

f) Support d'identité et de structures d'identification	Les pâturages boisés constituent un paysage typique du Jura	Idem
2. Dimensions socioéconomiques et culturelles du paysage		
a) Espace d'utilisation agricole	La raison d'être des pâturages boisés est leur utilisation agricole	Un manque d'entretien conduisant à l'enforestement empêche une utilisation agricole future
b) Espace d'utilisation forestière	Légalement, les pâturages boisés sont assimilés à de la forêt	L'éclaircissement des pâturages boisés diminue leur potentialité d'usage forestier au profit de leur usage agricole
f) Espace de diversité des pratiques culturelles	L'existence de pâturages boisés et de forêts ouvertes, en présence de zones de forêts fermées et de pâturages ouverts, reflète la diversité des pratiques culturelles	Usage mis en danger par la sous- ou surexploitation des pâturages boisés
3. Dimensions écologiques du paysage		
a) Espace constituant un écosystème naturel	Malgré leur origine anthropique, les pâturages boisés constituent un écosystème naturel	Une intensification de la foresterie conduit à une fermeture des forêts (forêt d'alignés) ; une exploitation conduit également à la fermeture d'alignés ; une intensification de l'agriculture conduit à une fermeture des milieux
c) Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Grande richesse biologique des pâturages boisés et des forêts ouvertes	Idem
f) Régulateur de la dynamique des populations	Les pâturages boisés et les forêts ouvertes sont les habitats indispensables de certaines espèces menacées	Idem

3.1.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire (vs. le laisser-faire)

Les rivalités

- Communes vs. Protection de la nature : lors de la procédure d'agrandissement de la carrière de la Tschärner de la cimenterie Vigier S.A. à Rondchatel, une organisation de

protection de la nature – le CEPOB – a demandé un plan de mesures de compensation qui soit coordonné pour l'ensemble du massif de Chasseral afin de mieux tenir compte des besoins du Grand Tétrás. La législation prévoit cependant des mesures de compensations sur le sol des communes concernées, et non au-delà. Outre ce cas très concret, mais qui a été l'un des facteurs déclencheurs des premières réflexions au sujet du plan directeur Chasseral, la question d'un meilleur contrôle de l'étalement urbain est un thème de revendication récurrent des organisations de protection de l'environnement.

- Communes vs. Canton : La délimitation des zones à bâtir est de la responsabilité des communes. Le canton est chargé d'accepter les plans d'affectation communaux en les évaluant par rapport aux lignes directrices du plan directeur cantonal. Sa marge de manœuvre est toutefois relativement faible pour obtenir une stabilisation, voire une réduction, de la taille des zones à bâtir.

Les acteurs

- Protecteurs de la nature :
 - Centre d'étude et de protection des oiseaux de Bienne et environs (CEPOB)
 - Pro Natura Jura bernois
- Les acteurs de l'aménagement du territoire :
 - Communes
 - Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), chargé d'approuver les modifications des plans d'affectation communaux
 - Associations régionales Jura Bienne et Centre Jura
- La société Vigier SA, exploitante de la carrière de la Tschärner
- Utilisateurs de la zone à bâtir :
 - Acheteurs de terrains à bâtir (souvent des citadins désireux de vivre à la campagne)
 - Propriétaires de terrains à bâtir, dont une proportion importante poursuit une stratégie de thésaurisation
 - Propriétaires de terrains agricoles en faveur du déclassement (bénéficiant dans ce cas de la plus-value foncière)

Les liens entre acteurs

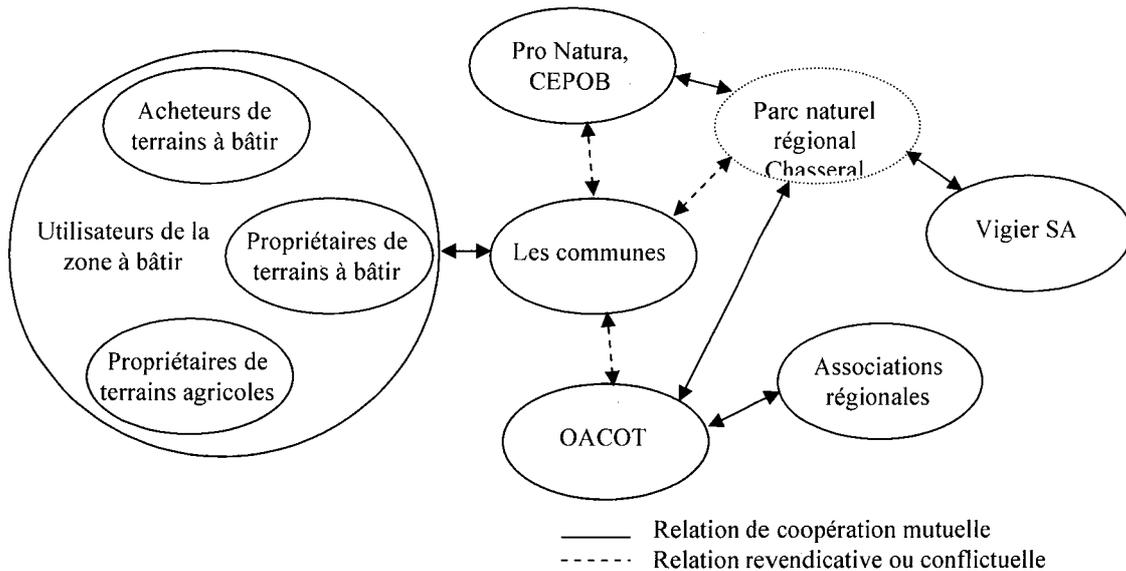


Figure 7 – Relations entre acteurs autour de la problématique générale de l'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire. En pointillés, les acteurs qui apparaîtront après le changement de régime. Conformément à la démarche de recherche, l'accent est mis sur la mise en évidence des conflits, rivalités ou revendications, plus que sur la coopération. De plus, la relation mise en évidence concerne uniquement la thématique investiguée ici, soit les liens entre le paysage et l'aménagement.

Les usages

Tableau 10 – Services paysagers tels qu'ils sont utilisés en rapport avec l'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire. (En gris, les utilisations les plus conflictuelles avant le changement de régime ; en noir, celles qui le deviendront après le changement de régime ; les services non utilisés ne sont pas indiqués).

Services paysagers	Utilisation	Conflit avec autres utilisations
1. Dimensions esthétiques du paysage		
c) Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Un développement spatial contrôlé permet de maintenir l'image typique des villages	L'étalement urbain nuit à l'image typique des villages monocentriques ou développés le long d'une route
d) Support de la perception esthétique	–	La colonisation des fonds de vallées par un habitat dispersé nuit à l'image typique.
2. Dimensions socioéconomiques et culturelles du paysage		
a) Espace d'utilisation agricole	La délimitation de la zone agricole garantit l'utilisation agricole	L'étalement urbain se fait au dépend de la zone agricole
b) Espace de construction	La délimitation de la zone à bâtir garantit la constructibilité de la zone	La frégénérisation de terrains à construire empêche la construction

d) Support d'infrastructure de réseau	Les possibilités d'utilisation de la zone à bâtir dépendent du dimensionnement des infrastructures de réseau (accès)	La construction d'infrastructures de nouvelles voies d'accès crée une nouvelle demande, générant d'autres problèmes
g) Espace de qualité de vie	Un développement territorial harmonieux contribue à augmenter la qualité de vie des habitants	-
3. Dimensions écologiques du paysage		
a) Espace constituant un écosystème naturel	La planification du territoire permet de préserver des zones de production (réserves naturelles, réserves de biosphère, etc.) importantes pour le paysage	Nécessité de coordonner les différents types de planification
c) Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	La planification permet aux mesures de compensation de faire leur effet sur un périmètre plus vaste, impliquant un impact paysager plus durable	Idem

3.2. Éléments du régime avant le changement de 1990-2000

3.2.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés

Rappel des principaux points de conflit

Services utilisés	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes motorisés (O_e), touristes non motorisés (O_e)	⇔ Touristes motorisés (O_e), métayers (F_i)
2a. Espace d'utilisation agricole	Agriculteurs (U_i)	⇔ Touristes motorisés (O_e), agriculteurs tenanciers de métairies (F_i)
2b. Espace d'utilisation forestière	Propriétaires fonciers forestiers (U_i), gardes forestiers (U_i)	⇔ Touristes motorisés (O_e), métayers (F_i)
3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Protecteurs de la nature (O_{i+e}), chasseurs (U_i)	⇔ Touristes motorisés (O_e), métayers (F_i)

O : observateur ; F : fournisseur ; U : usager de ressource fondamentale ; i : interne (autochtone) ; e : externe (allochtone). En *italiques* : les acteurs régulateurs

Droits de propriété et droits d'usages

En matière de titres de propriété sur les routes, on observe une imbrication étroite entre le système de droits de propriété et les politiques publiques, raison pour laquelle il est difficile de présenter les deux aspects de manière totalement séparée. La Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER, RSB 732.11) distingue en matière de route la propriété proprement dite et l'obligation d'entretien, les deux dimensions étant partiellement liées.

Selon l'art. 5 LCER, les routes publiques sont classées selon leur destination et leur importance en routes nationales, routes cantonales, routes communales, et routes privées affectées à l'usage général. « Les routes publiques et leurs parties intégrantes doivent être abornées et inscrites au registre foncier, aux frais de leurs propriétaires » (art. 12 al. 5 LCER).

Toutes les autres routes sont des routes privées. Elles relèvent de la réglementation communale ; celle-ci règle en particulier l'entretien des chemins agricoles et forestiers (art. 11, 13 LCER). Comme mentionné ci-dessus, les routes privées peuvent toutefois être affectées à l'usage général. Cette affectation se fait de trois manières différentes :

« a. avec le consentement clairement exprimé du propriétaire, par l'autorité communale compétente [...] ou

b. par la constitution d'une servitude de passage en faveur de la collectivité ou

c. par le transfert à la commune de l'obligation d'entretien d'une route ouverte au trafic » (art. 15 LCER).

« Celui à qui incombent les frais d'entretien d'une route ensuite d'un changement de classification en devient propriétaire de par la loi. Inscription en sera faite au registre foncier (art. 16 al. 4 LCER) ». La politique publique a ici un impact direct sur le système de droits de propriété, puisque la classification de la route, qui découle d'une décision administrative, conduit à un changement de propriétaire.

De même que l'autorité publique peut entreprendre de rendre une route publique, un privé peut également exprimer la volonté de construire lui-même une telle route. Dans ce cas, la procédure est un peu différente : « La construction et l'aménagement de même que l'exploitation d'une route privée affectée à l'usage général, présentant au moins un intérêt régional, sont subordonnés à l'octroi d'une concession octroyée par le Grand Conseil. La concession peut être accordée lorsque des raisons d'intérêt public le justifient. La concession réglera notamment :

1. la construction, l'entretien et l'exploitation de l'ouvrage ;
2. le financement de l'ouvrage, plus spécialement la perception de péages, sous réserve des dispositions fédérales ;
3. le droit d'expropriation de l'entreprise » (art. 43 LCER).

Avant le changement de régime, la majorité des routes du massif sont des routes privées agricoles ou forestières. Les routes qui permettent de pénétrer dans le massif de Chasseral sont le résultat de remaniements parcellaires. La route de quinze kilomètres qui mène de Nods au sommet de Chasseral a été construite par des privés et appartient au *Syndicat du chemin alpestre Chasseral Ouest*. Le syndicat, né du remaniement parcellaire ayant permis la création de la route, regroupe quinze propriétaires foncier et fait payer une taxe de passage à quiconque emprunte la route. De même, la route goudronnée menant aux Prés-d'Orvin est également privée (et payante jusqu'au milieu des années nonante). Le péage a également été mis en place après un remaniement parcellaire.

L'imbrication du paysage agricole et forestier implique que les projets de chemins de desserte, qu'il s'agisse de routes de dévestiture, de chemins forestiers ou d'accès aux alpages, ne peuvent pas être conçus par un seul et unique propriétaire, comme une commune ou un privé. Les questions de desserte concernent plusieurs secteurs : l'économie agricole, forestière et d'alpage, le tourisme, les protecteurs de la nature et du paysage et les chasseurs. L'intégration de tous ces acteurs est nécessaire pendant la procédure de planification. Les organismes chargés d'effectuer la coordination sont généralement la division forestière responsable ou un service d'amélioration foncière (Grünenfelder 1997²⁶).

En Suisse, au cours de ces dernières années, la plus grande partie des terres agricoles et des forêts sont viabilisées en commun entre les différentes catégories d'acteurs concernées. Dans le périmètre du parc, de nombreux chemins qui ont une vocation mixte ont effectivement été financés ensemble par les forestiers, les communes, des privés ou des remaniements parcellaires (Vogelsperger, entretien). Dans la pratique, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui construisent, qui paient, qui entretiennent ou qui surveillent. Le propriétaire d'un chemin (ou d'un tronçon de chemin) est généralement connu car il correspond au propriétaire de la parcelle. Toutefois les problèmes surviennent lorsqu'il s'agit de désigner les acteurs responsables de l'entretien des chemins qui ne profitent pas exclusivement à leur propriétaire. Certains d'entre eux (p. ex. Sanner) ont entrepris de barrer leurs routes.

Politiques publiques

L'article 82 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999²⁷ statue que « l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions ». Malgré l'existence d'un arrêté du Conseil-exécutif datant de 1940 qui approuve le péage de la route du Chasseral, il suscite régulièrement des controverses quant à sa légalité. Le péage des Prés-d'Orvin pose le même problème. Comme les communes concernées ont accepté de reprendre l'entretien de la route à leur frais, il a pu être supprimé dans le milieu des années 1990.

D'après la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0), l'utilisation des chemins forestiers est interdite à la circulation à moteur, sauf si une autorisation cantonale est expressément octroyée. La loi cantonale précise ainsi que, outre l'exploitation forestière et agricole, une utilisation peut être accordée pour permettre l'accès des riverains, ainsi que pour la pratique de la chasse (art. 23, loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts, LCFo, RSB 921.11). « Dans des circonstances particulières, les routes forestières qui desservent également des établissements d'hôtellerie et de restauration, des installations de transport ou d'autres installations peuvent être ouvertes entièrement ou partiellement au trafic motorisé » (art 23, al. 2).

L'interdiction générale de circulation des véhicules automobiles s'applique à toutes les routes forestières, même en l'absence de signalisation correspondante. L'installation de signaux de signalisation des routes forestières est laissée à l'appréciation des communes (art 24, al. 2), si bien, que dans la pratique, il n'est pas toujours facile pour l'utilisateur de savoir s'il a bien affaire à une route forestière. La police forestière est chargée de faire respecter la législation.

²⁶ Thomas Grünenfelder, 1/1997. Les forêts en mains paysannes : un capital, un matériau noble et des emplois assurés. Magazine Environnement, OFEN

²⁷ Correspondant à l'article 37^{bis} de la Constitution de 1874

3.2.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)

Rappel des principaux points de conflit

Services utilisés	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Randonneurs (O_{i+e}), restaurateurs (F_i) (été), Fondeurs (O_{i+e}), société de ski de fonds (F_{i+e}) (hiver)	⇔ Autres randonneurs (O_{i+e}), vététistes (U_{i+e}) (été), randonneurs en raquette (O_{i+e}) (hiver)
1b. Espace de libre accessibilité	Visiteurs (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs (U_i), protecteurs de la nature (O_{i+e}), société de ski de fonds (O_{i+e})
3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O_{i+e})	⇔ Visiteurs (O_{i+e})

Droits de propriété et droits d'usages

Afin d'assurer une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres, les cantons « prennent les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public » (art. 6 al. 1 lit. c, loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, LCPR, RS 704, voir ci-dessous). Les plans du réseau de chemins sont donc susceptibles d'avoir des conséquences sur la propriété foncière. Toutefois, même si un chemin passant sur une parcelle privée est reconnu officiellement dans la planification, le propriétaire foncier n'est en principe pas responsable de l'entretien. Les chemins privés appartiennent à des propriétaires fonciers privés et ne sont pas affectés à l'usage général. Leurs propriétaires sont donc en tout temps en droit de les barrer.

En collaboration avec d'autres associations promouvant le tourisme pédestre, Suisse Rando a défini les codes de balisage des chemins. Aucun texte légal ne régit ces codes de signalisation des chemins. Par contre, les itinéraires précis de ces derniers ont ensuite été définis par l'Association des chemins pédestres bernois avec la collaboration des communes concernées (voir plus bas pour la question de la planification).

Contrairement aux chemins pour piétons (en zone urbanisée), où la garantie de passage est assurée dans la plupart des cas par des mesures de droit public, dans le cas des réseaux de chemins de randonnée, un droit de passage sur un fonds privé est souvent assuré sur la base du droit privé (servitude...) (Jud 1987 : 13). La législation bernoise prévoit ainsi que les communes prennent les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public en « acquérant à cette fin les droits réels requis » (art. 19 OïLCPR²⁸). En principe, elles « entretiennent elles-mêmes les chemins et les aménagements pour autant que cette tâche n'incombe pas aux propriétaires ou à des tiers en vertu de prescriptions spéciales ou de conventions » (art. 19 OïLCPR).

La LCPR est destinée à assurer l'accès au public. En considération des dispositions du Code civil, la LCPR est en fait destinée à *faciliter* l'accès. Car l'article 699 du CC garantit de toute façon l'accès aux pâturages et aux forêts, indépendamment de l'existence d'un chemin ou non. L'article 699 al. 1 CC garantit à chacun un « libre accès aux forêts et pâturages d'autrui », ainsi que l'autorisation de « s'approprier baies, champignons et autres menus fruits

²⁸ Ordonnance cantonale du 27 avril 1988 réglant provisoirement l'introduction de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (OïLCPR, RS-BE 705.111)

sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds »²⁹.

L'article 699 CC est aussi valable en hiver, si bien que les propriétaires fonciers ne peuvent pas empêcher les randonneurs en raquettes ou peaux de phoques de pénétrer sur leur terrains. Toutefois, concernant le ski de fonds, le contexte est légèrement différent puisque la pratique de ce sport nécessite des pistes balisées. Dans les années 1970, lors des premiers aménagements, les organisateurs discutaient avec les propriétaires fonciers qu'ils connaissaient en général personnellement. Comme le ski de fond ne laisse pas de traces, le problème n'était pas tant la traversée des terrains que l'entrée (barrières, murs de pierres sèches, etc.). À l'époque, les clubs de ski de fond démontraient les murs de pierres sèches en automne pour permettre le passage des machines et les remontaient au printemps.

Avec l'agrandissement de la taille des machines utilisées pour préparer les pistes, et pour éviter de les abîmer lorsque la couche de neige n'était pas assez épaisse, on a commencé à repérer les obstacles qu'on marquait pour les éviter ou qu'on enlevait. Dès ce moment, les pistes se sont fixées. Aujourd'hui, elles passent chaque année au même endroit : les tracés sont stabilisés. Si une piste venait à être déplacée, on le remarquerait rapidement (en particulier en proximité des lieux sensibles comme les tourbières). Un permis de construire est aujourd'hui nécessaire lors de modifications de tracés, en particulier si des aménagements sont nécessaires (p. ex. passage d'un trax pour aplanir).

Il n'y a généralement pas de contrats écrits avec les propriétaires. Un repas peut leur être offert par année. Dans le canton de Neuchâtel, les trois plus grands propriétaires reçoivent chacun un billet de 100 francs (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007). Toutefois, si des dégâts sont signalés, le club de ski de fonds compense immédiatement. Le club de ski de fonds considère que les rapports avec les propriétaires sont bons dans la grande majorité des cas. Il n'y a pas de remise en question des pistes de leur côté. (Un seul exemple est à signaler dans le canton de Neuchâtel où un propriétaire a refusé de démonter ses barrières pendant l'hiver ; dans ce cas, il a fallu contourner son terrain).

Les conflits sont plus fréquents entre les usagers eux-mêmes. Il n'existe pas de base légale qui puisse obliger les utilisateurs des pistes à payer pour leur usage. Dans les années 1980-90, les utilisateurs rechignaient parfois à payer la carte, en particulier là où l'entretien des pistes n'était pas fait de manière quotidienne. Les premières vignettes ont été introduites en 1978-88 au prix de 20 francs pour toute la Suisse romande. Les sommes récoltées ne permettaient pas de couvrir les frais, mais à l'époque les sociétés de ski de fond bénéficiaient d'une aide importante de la part des offices du tourisme.

1988-94 :	30.–
1994-97 :	40.–
1997-99 :	50.–
1999-02 :	60.–
2001-03 :	90.–
2006-07 :	100.– (des cartes à 60.– sont disponibles pour le Jura ou les Alpes)

Au début, les centres profitaient eux-mêmes des sommes obtenues en vendant les cartes, dans l'idée que les plus grands centres attirent plus de monde, donc vendent plus de cartes et obtiennent des rentrées supérieures. Le problème est que certains centres disposaient d'un bon marketing et vendaient beaucoup de cartes tout en ayant relativement peu de pistes (donc peu de frais). Inversement, d'autres centres avaient beaucoup de pistes, mais vendaient peu de

²⁹ Cette disposition représente une *exception* aux règles de l'article 642 al. 1 CC prescrivant le droit du propriétaire de repousser toute usurpation ; il s'agit d'un reste hérité de l'ancien régime agraire (*Agrarverfassung*) qui se basait largement sur le droit coutumier (Meier-Hayoz 1975 : 430).

cartes. D'autres centres avaient des clients, mais des hivers sans neige. Au fil des années, les méthodes de redistribution de ces sommes se sont affinées (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007).

Politique publiques

L'impact de la LCPR sur les propriétaires fonciers a déjà brièvement été évoqué plus haut. Mais il nous faut revenir brièvement sur cette loi, car elle statue sur les responsabilités des différents acteurs en présence.

La LCPR se base sur l'article 37^{quater} de la Constitution fédérale³⁰ accepté le 18 février 1979 par le peuple et les cantons :

¹ La Confédération établit les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.

² L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent des cantons. La Confédération peut soutenir et coordonner leur activité.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération ménage les réseaux et remplace les chemins et sentiers qu'elle supprime.

⁴ La Confédération et les cantons collaborent avec les organisations privées.³¹

Les objectifs fixés par la loi sont « l'établissement des plans des réseaux communicants de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre, ainsi que l'aménagement et la conservation de ces réseaux » (art. 1 LCPR). L'article 3 mentionne explicitement le rôle joué par les chemins de randonnée pédestre pour permettre à la population de profiter des paysages : ils « desservent notamment les zones propices à la détente, les sites (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques » (art. 3 al. 1 LCPR).

Il incombe aux cantons d'établir les plans des réseaux de chemins et d'assurer leur entretien (ou de le déléguer). La participation des personnes, des organisations intéressées et des services de la Confédération est prescrite aux cantons (cf. aussi à ce sujet l'art. 4 al. 2 LAT). La LCPR reconnaît ainsi expressément un rôle aux personnes et organisations concernées dans la planification des chemins d'accès aux paysages.

Selon la LCPR, les cantons sont chargés de l'exécution des dispositions de droit fédéral. En principe, deux types d'instruments se prêtent à la planification des chemins pour piétons : le plan directeur et le plan d'affectation. Le plan directeur fixe les intentions générales et les mesures qui assureront la réalisation de l'objectif souhaité. Il lie les autorités, mais pas les propriétaires fonciers. Le plan d'affectation par contre lie les propriétaires fonciers dans l'affectation d'un bien-fonds.

Dans le canton de Berne, le service chargé de la mise en œuvre de la LCPR est l'Office des ponts et chaussées (art. 3 OiLCPR). Les modifications importantes apportées au réseau de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre, qui ne sont pas assujetties à une demande de permis de construire au sens de la législation sur les constructions, doivent être soumises à l'autorisation de cet office (art. 8).

L'Association bernoise de tourisme pédestre est considérée comme organisation privée spécialisée au sens de l'article 8 LCPR. Les communes se chargent de la réalisation des aménagements et des mesures prévues, y compris le jalonnement, indiqués dans le plan

³⁰ Correspond à l'article 88 ncs

³¹ Ce quatrième alinéa n'a pas été repris dans la nouvelle constitution du 18 avril 1999. Les trois autres n'ont pas subi de modifications majeures.

d'affectation communal ou le plan directeur communal du réseau des chemins. Pour ce faire, elles travaillent en collaboration avec les organisations privées et, dans le cas d'aménagements en forêt, avec les organes forestiers. *Le jalonnement doit être conforme aux directives de l'Association bernoise de tourisme pédestre*. Les communes entretiennent elles-mêmes les chemins et les aménagements pour autant que cette tâche n'incombe pas aux propriétaires ou à des tiers en vertu de prescriptions spéciales ou de conventions (art. 18 OiLCPR).

Pour résumer, il apparaît que les communes, le canton et l'association bernoise de tourisme pédestre sont responsables de la planification, du balisage et de l'entretien des chemins pédestres. Ces derniers sont libres d'accès à tout le monde, puisque leur raison d'être est précisément de garantir l'accès aux zones de nature et de détente à la population. L'article 81 de la Loi du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER; RSB 732.11) attribue au Conseil-exécutif la haute surveillance sur la construction et l'entretien des routes, ainsi que sur la police de construction des routes. Les chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre faisant partie des routes au sens de la LCER (art.2 LCER), ils sont placés sous cette surveillance. Celle-ci est exercée par l'intermédiaire de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie et, plus précisément, par son Office des ponts et chaussées.

Si les responsabilités sont clairement définies concernant la randonnée en été, la situation se complique avec l'apparition du VTT comme nouveau mode de déplacements sur les chemins pédestres en été et le développement du ski de fond et de la raquette en hiver. La popularité de ces sports a surtout commencé à croître au milieu des années 1990, raison pour laquelle nous en traitons dans le chapitre 4.2.2.

Les districts francs fédéraux, comme celui de la Combe Grède, permettent également de contrôler dans une certaine mesure les flux de visiteurs, puisqu'ils peuvent prévoir des dispositions interdisant aux promeneurs de quitter les chemins balisés.

Devoir d'assurer la sécurité

Une condition juridique supplémentaire s'applique à tous les chemins, donc également à ceux qui ne sont pas soumis à la législation sur les chemins pédestres : le devoir d'assurer la sécurité des usagers. Ce devoir est un principe de droit « non écrit » (Groupe de travail « dangers naturels » du canton de Berne 2002). Il n'apparaît dans aucun texte de loi, mais découle notamment de l'article 41 du Code suisse des obligations (CO) : « Celui qui cause, d'une manière illicite, un dommage à autrui, soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence, est tenu de le réparer ». Il en découle que celui qui contrevient au devoir d'assurer la sécurité risque par conséquent des poursuites civiles (en vertu du droit de la responsabilité civile) et/ou pénales. Le devoir d'assurer la sécurité découle du devoir général de protection qui incombe aux personnes ou institutions qui, de manière licite, créent une situation de risque (Groupe de travail « dangers naturels » du canton de Berne 2002).

Un sentier de randonnée en montagne, par exemple, représente un certain risque puisque les usagers peuvent y rencontrer des dangers, tels que celui de chuter ou d'être confrontés aux éléments naturels. Celui qui crée une situation potentiellement dangereuse est par conséquent tenu de prendre toutes les mesures de prévention et de protection possibles afin que le risque ne se réalise pas. En vertu du principe de la proportionnalité, il convient en premier lieu de prendre des mesures aux endroits particulièrement dangereux (par exemple passages étroits avec risque de chute, ou zones avec danger d'éboulement). Les usagers des chemins – sur les sentiers de montagne notamment – sont toutefois eux-mêmes pour une large part responsables de leur propre sécurité : ils doivent ainsi être capables d'évaluer les risques objectifs, doivent adapter leurs activités aux conditions météorologiques, au temps dont ils disposent et à leurs

capacités physiques et doivent – cela va de soi – disposer d'un équipement adéquat (Groupe de travail « dangers naturels » du canton de Berne 2002).

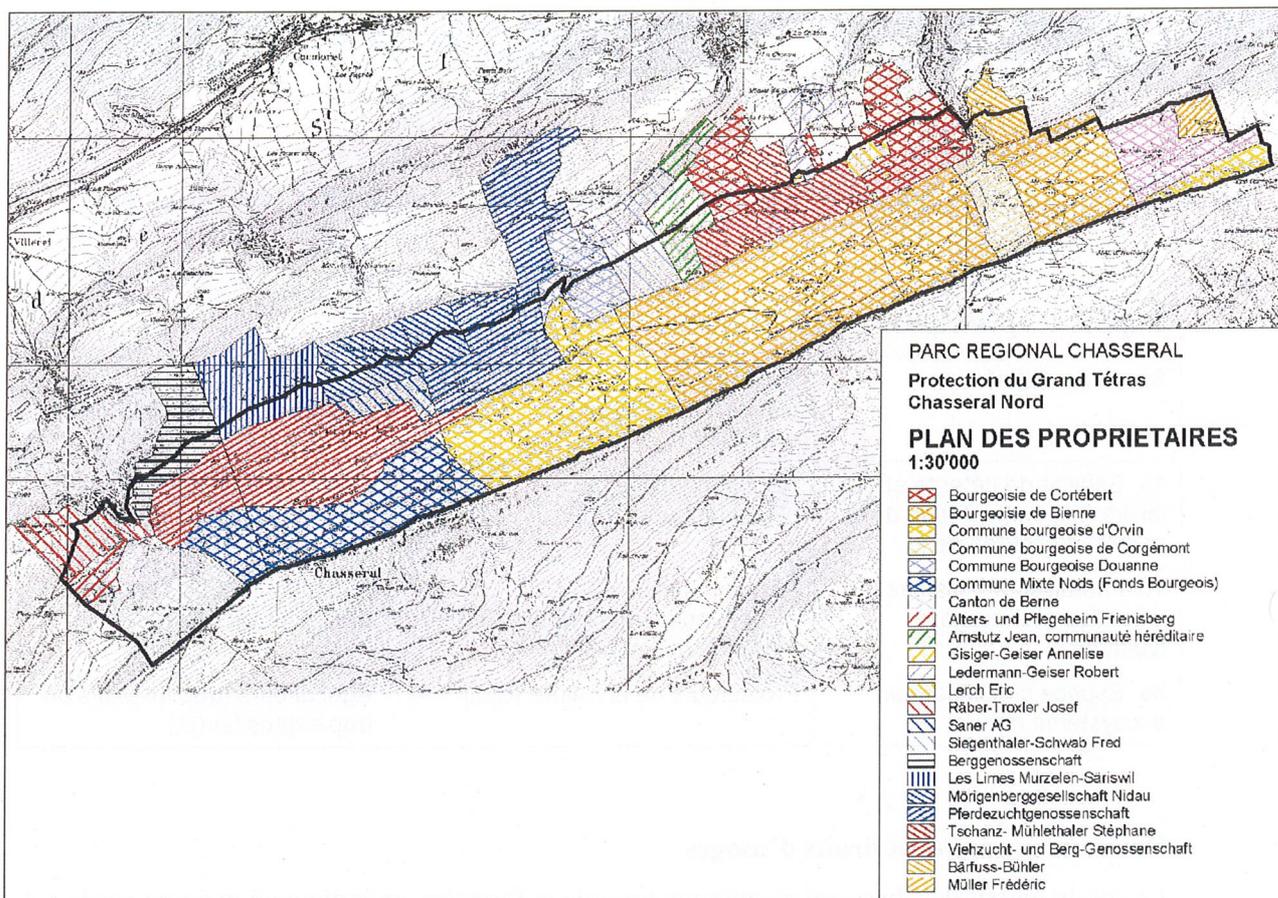
3.2.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

Rappel des principaux points de conflit

Services utilisés	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Randonneurs (O_{i+e}), pique-niqueurs (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs intensifs (U_i)
1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Randonneurs « contemplateurs » (attachés à l'image du lieu) (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U_i)
3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U_i)

Droits de propriété et droits d'usages

Le sol du massif de Chasseral, avant tout agricole et forestier, appartient en majeure partie à des bourgeoisies, des communes municipales, des coopératives, ainsi qu'à quelques privés. À titre d'illustration, la carte ci-dessous fournit une information détaillée des rapports de propriété à l'intérieur du périmètre du plan de protection du Grand tétras :



Source : Annexe du projet « Protection du Grand Tétrás Chasseral Nord »

Les forêts en tant que telles appartiennent à près de 80% à des propriétaires publics (communes, bourgeoisies) ; les parcelles sont de grandes tailles, notamment en altitude. La plupart des forêts sont aujourd'hui labellisées FSC.

En zone forestière, la marge de manœuvre des propriétaires fonciers est largement déterminée par la loi sur les forêts ; il en va de même des propriétaires de terrains agricoles par la loi sur l'agriculture (voir ci-dessous).

Politique publiques

L'article 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0) porte sur la définition des forêts. Il précise que « sont assimilés aux forêts : les forêts pâturées, les pâturages boisés, les peuplements de noyers et de châtaigniers [...] » (al. 2).

Cette définition implique d'une part que l'interdiction de défricher qui vaut pour les forêts (art. 5) concerne également les pâturages boisés, mais surtout que les pâturages boisés ne sont pas assimilés à de la surface agricole. En tant que tels, ils ne font pas partie de la surface agricole utile (SAU) (et ne donneront donc pas droit à des paiements directs lorsqu'ils seront introduits dans le courant des années 1990).

3.2.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire

Rappel des principaux points de conflit

Services utilisés	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
2c. Espace de construction	Aménagistes (F_{i+e})	⇔ Propriétaires fonciers thésaurisateurs (U_i)
3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O_{i+e}), chasseurs (O_{i+e})	⇔ Forestiers (U_i), propriétaires de forêts (U_i)

Droits de propriété et droits d'usages

La situation des grands propriétaires sur le massif de Chasseral a déjà été évoquée sous le point 3.2.3 : les acteurs publics (bourgeoisies, communes, canton) en sont les principaux propriétaires. L'exploitation de ces terrains se fait d'une manière qui ne porte généralement pas préjudice au paysage général du massif. La carrière de Vigier SA, implantée à Ronchâtel, constitue une exception dans la mesure où l'exploitation du calcaire pour la production de ciment a généré une modification profonde dans le paysage. L'implantation de la carrière dans la cluse de Reuchenette fait toutefois que l'impact n'est pas visible de loin.

Politique publiques

Le plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal ne lie pas les particuliers, mais il a un impact direct sur le paysage dans la mesure où les communes doivent intégrer cette planification de l'implantation spatiale des activités humaines dans leurs plans de zones. Selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions (RS-BE 721.0), « les plans directeurs font concorder les zones d'affectation, l'équipement et les voies de communication. Ils peuvent porter notamment sur :

- a. la protection du paysage, des sites, des monuments naturels et culturels ;
- b. l'agencement du milieu bâti, des centres d'agglomérations et des quartiers ainsi que des zones destinées à la détente ;
- c. les bâtiments, les installations et l'infrastructure publics ;
- d. l'équipement et les communications ;
- e. le développement économique et l'agriculture ;
- f. les mesures d'aménagement prévues à un moment ultérieur » (art. 68, al. 2).

Il n'y a pas de dispositions particulières dans le plan directeur concernant la région de Chasseral et son paysage particulier. C'est précisément les premières réflexions en la matière qui ont permis de lancer la procédure de création d'un plan sectoriel régional pour le massif de Chasseral (cf. 4.2.4). En effet, la loi bernoise sur les constructions offre la possibilité aux communes qui se sont regroupées en tant que « régions d'aménagement » (art. 97) d'adopter des « plans importants pour le développement territorial régional (plans directeurs complets ou partiels, conceptions régionales, plans sectoriels, etc.) dans les domaines du développement régional, de l'environnement, du paysage, du milieu bâti, des transports ainsi que de l'approvisionnement et de l'élimination » (art. 98). Ces plans directeurs régionaux ont force obligatoire pour les communes affiliées.

Les plans d'aménagement communaux (ou plans de zone, plans d'affectation)

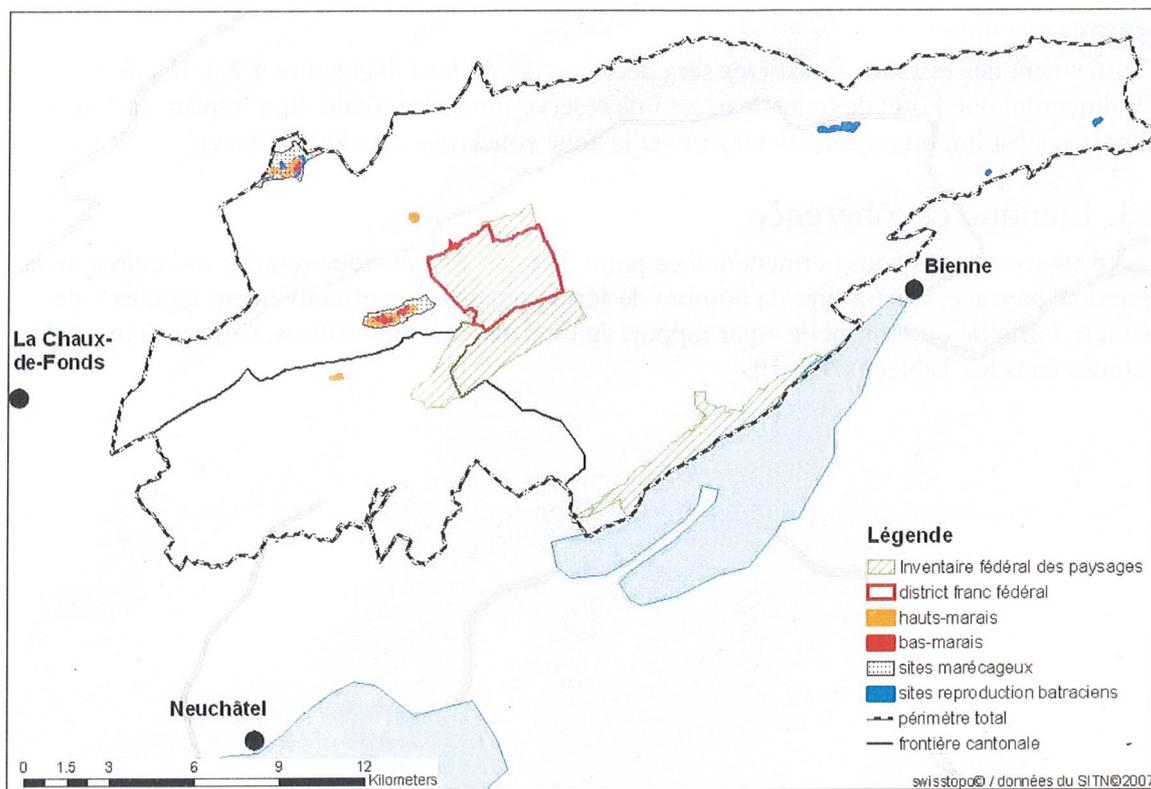
Les plans d'aménagement communaux, réalisés par les communes, mais approuvés par le canton, doivent respecter le plan directeur cantonal. La majorité des communes de la Vallée de St-Imier disposent de réserves de zones à bâtir importantes. Par contre, les communes du bord du lac disposent de réserves beaucoup plus réduites. Le massif de Chasseral proprement dit ne compte pas de zones à bâtir exception faite des Prés-d'Orvin et de Bugnenets-Savagnières.

Par la taille de leur réserve de zone à bâtir et par leur règlement de construction, les communes ont une grande responsabilité quant à l'impact paysager des implantations de bâtiments situés dans leur périmètre.

District franc et Inventaire IFP

Les districts francs sont fondés, tant sur la loi sur la chasse (loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, RS 922.0) que sur la LPN. Ces deux lois ne se contentent pas seulement d'y interdire la chasse, mais elles instituent l'obligation de conserver les périmètres sous protection comme espaces vitaux pour les mammifères et les oiseaux sauvages. Cet objectif doit être atteint par l'instauration d'une série de mesures précises (voir les articles 5 et 6 de l'ordonnance concernant les districts francs fédéraux, RS 922.31). Il convient de citer notamment à cet égard l'interdiction de déranger les animaux, la pratique d'une agriculture et d'une sylviculture appropriées, ainsi que la prise en considération des districts francs dans le cadre des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation communaux.

L'impact sur le paysage d'un district franc peut donc être important dans la mesure où cet instrument permet de limiter l'accès au paysage afin d'éviter les dérangements du gibier. Le district franc de la Combe Grède prévoit ainsi l'interdiction aux randonneurs de quitter les chemins (cette mesure n'a toutefois pas été mise en œuvre avant 2007) (PNR Chasseral, communiqué de presse 18.3.2008).



Source : Parc régional de Chasseral, Étude de faisabilité, version du 5 juin 2007

Les inventaires d'objets d'importance nationale, établis par le Conseil fédéral, constituent le principal moyen proposé par la LPN pour conserver la nature, le paysage ou les monuments historiques. La description des objets inventoriés contient au minimum (art. 5 LPN) :

- a. « La description exacte des objets ;
- b. Les raisons leur conférant une importance nationale ;
- c. Les dangers qui peuvent les menacer ;
- d. Les mesures de protection déjà prises ;
- e. La protection à assurer ;
- f. Les propositions d'amélioration. »

L'ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP, RS 451.11) est considérée comme un inventaire fédéral en vertu de l'article 5 de la LPN. Elle définit 3 sites paysagers protégés dans le périmètre considéré : la Rive gauche du lac de Bienna (objet 1001, inscrit en 1977), Le Chasseral (objet 1002, inscrit en 1977), les Franches-Montagnes (objet 1008, inscrit 1977 et révisé en 1983).

L'aménagement de nouvelles constructions y est soumis à l'autorisation de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage.

Il y a quelques controverses quant à savoir qui est rendu responsable par les inventaires fédéraux de la protection des objets inventoriés et de quelle manière. Cela découle en partie de la différence d'ancienneté des inventaires (Leimbacher 2001). L'IFP, en tant qu'« ancien » inventaire, confie cette responsabilité en priorité à la Confédération, plutôt qu'aux cantons. Le manque de clarté des textes juridiques a en fin de compte maintenu une sorte de flou autour de la notion d'IFP qui nuit à son efficacité (voir aussi Berchten & Rickenbacher 2003).

Réserves forestières

L'instrument des réserves forestières sera décrit en détail dans le chapitre 4.2.4. Il suffit d'indiquer ici que Forêt de Saint-Jean est une réserve forestière totale. Son impact sur l'accès au paysage est important dans la mesure où la zone concernée est clôturée en été.

3.3. Étendue et cohérence

Les résultats obtenus nous permettent à ce point de juger de l'étendue relative du régime de la ressource paysage, c'est-à-dire du nombre de services paysagers effectivement régulés – de manière formelle ou informelle – par rapport au total des services utilisés. Ces résultats sont résumés dans les Tableaux 9 et 10.

Tableau 11 – Acteurs en situation de rivalité pendant la période (L₁) précédant le changement de régime. Les acteurs régulateurs sont indiqués en italique.

Sous-cas	Rivalité	Services menacés	Services menaçants	Ressources fondamentales menaçantes	Acteurs Usagers en conflits	Type de conflits
1	Une visite au massif de Chasseral constitue depuis longtemps un objectif de promenade. Avec le balisage de nouveaux chemins et l'augmentation des visiteurs, les nuisances causées par la route deviennent plus perceptibles.	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Sol comme support des infrastructures routières	Touristes motorisés (O _e), touristes non motorisés (O _e) ↔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i), <i>parc de Chasseral</i>	12, (36)
	Une grande densité de voiture nuit à l'activité agricole (parking sauvage, dégradation des routes, circulation entravée).	2a. Espace d'utilisation agricole	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Chemins agricoles	Agriculteurs (U _i) ↔ Touristes motorisés (O _e), agriculteurs tenanciers de méteries (F _i), <i>Division forestière (approbation du plan de circulation), parc de Chasseral</i>	(31), 7
	L'utilisation des chemins forestiers par des véhicules privés contribue à leur détérioration.	2b. Espace d'utilisation forestière	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Chemins forestiers	Propriétaires fonciers forestiers (U _i), gardes forestiers (U _i) ↔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i), <i>Division forestière (approbation du plan de circulation), parc de Chasseral</i>	7, (31)
	La surpopulation de visiteurs et le bruit nuisent à certaines espèces.	3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Chemins agricoles et forestiers	Protecteurs de la nature (O _{i+e}), chasseurs (U _i) ↔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i), <i>parc de Chasseral</i>	(9), 12, (7), (31), (33), (36)

2	L'accès au paysage rendu possible par les sentiers permet la détente, mais la concurrence entre usagers génère des tensions.	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement) 1b. Espace de libre accessibilité	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme), 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Chemins de randonnée	Randonneurs (O _{1+e}), restaurateurs (F ₁) (été), Fondateurs (O _{1+e}), société de ski de fonds (F _{1+e}) (hiver) ⇔ Autres randonneurs (O _{1+e}), vététistes (U _{1+e}) (été), randonneurs en raquette (O _{1+e}) (hiver)	(2), (6), (14), (18), (20), (24), (32), 36
	La gratuité signifie que les promeneurs ne paient pas pour les coûts qu'ils occasionnent (surtout sur les chemins les plus fréquentés) ; au contraire, la privatisation partielle des chemins d'accès en hiver (pistes payantes) contribue marchandiser le paysage.	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protection des terrains agricoles et de la biodiversité	Sol agricole, biodiversité	Visiteurs (O _{1+e}) ⇔ Agriculteurs (U ₁), protecteurs de la nature (O _{1+e}), société de ski de fonds (O _{1+e}), <i>parc de Chasseral</i>	(3), (6), (15), (18), (33), 36
	La présence de visiteurs en quête d'écosystèmes naturels ressentis comme riches (crêtes, forêts, pâturages maigres) nuit à la faune et la flore (piétinement, stress).	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Infrastructures d'accès	Protecteurs de la nature (O _{1+e}) ⇔ Visiteurs (O _{1+e}), <i>parc de Chasseral</i>	(15), (18), (33), 36
3	Les touristes recherchent les pâturages boisés pour la détente (piquenique), mais les pratiques agricoles trop intensives ou trop extensives (enforestement) nuisent à cet usage.	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Randonneurs (O _{1+e}), piqueuniques (O _{1+e}) ⇔ Agriculteurs intensifs (U ₁)	(3), 6
	Les pâturages boisés, en tant que symboles du paysage jurassien, sont mis en danger par l'intensification (p. ex.	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Randonneurs « contemplateurs » (attachés à l'image du lieu) (O _{1+e}) ⇔ Agriculteurs	(3), 6

	gyrobroyage) et l'extensification (enforestement) de leur exploitation.				(trop intensifs ou trop extensifs) (U _i)	
	La mauvaise gestion des pâturages boisés (intensification de la foresterie, extensification ou intensification agricole) nuit à leur valeur écologique.	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Protecteurs de la nature (O _{+e}) ↔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U _i)	(3), 6
4	La thésauroisation de terrains favorise directement l'agrandissement de la zone à bâtir.	2c. Espace de construction	Parcelle de placement	Espace de construction	Aménagistes (F _{+e}) ↔ Propriétaires fonciers thésauroisateurs (U _i), Communes, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)	2, (5)
	La délimitation de zones de protection (réserves naturelles, réserves de chasse, etc.) permet de protéger le paysage et la biodiversité à condition qu'elles soient coordonnées avec les autres types de planification.	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Forêts (bois)	Sol forestier	Protecteurs de la nature (O _{+e}), chasseurs (O _{+e}) ↔ Forestiers (U _i), propriétaires de forêts (U _i), Office des forêts	(3), 6

2	(2), (6), (14), (18), (20), (24), (32), 36	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimental ion de la nature, ressourceme nt)	Randonneurs (O ₁₊₂), restaurateurs (F) (été), Fondeurs (O ₁₊₂), société de ski de fonds (F ₁₊₂) (hiver)	Régulation L ₁ : SP1 : Droit de libre accès (art. 699 CC) SP2 : Servitudes de passage SP3 : Devoir du propriétaire d'assurer la sécurité, découlant de l'article 41 CC SP4 : Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds PP1 : Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres	Régulation L ₁ : SP1 : fort SP2 : fort SP3 : faible SP4 : faible PP1 : fort	1e. Support de création de valeur économique (marketing régional, tourisme), 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentatio n de la nature, ressourcement) Protection des terrains agricoles et de la biodiversité	Autres randonneurs (O ₁₊₂), vététistes (U ₁₊₂) (été), randonneurs en raquette (O ₁₊₂) (hiver)	Régulation L ₁ : SP1 : Droit de libre accès (art. 699 CC) SP2 : Servitudes de passage SP3 : Devoir du propriétaire d'assurer la sécurité, découlant de l'article 41 CC SP4 : Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds PP1 : Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres	Régulation n L ₁ : SP1 : fort SP2 : fort SP3 : faible SP4 : faible PP1 : fort	Régulation L ₁ : régulation insuffisante de l'accès aux sentiers, puisque ni le nombre d'usagers, ni les types d'usagers (randonneurs, VTT) ne peuvent être contrôlés. En hiver, la régulation repose sur l'auto-organisation des centres de ski de fonds qui parviennent à gérer correctement la pratique de leur sport.	Régulation L ₁ : Risque d'incompatibilité entre usages concurrents des chemins ; incompatibilité entre chemins et d'autres services paysagers (biodiversité, espace agricole, etc.) (Ces incompatibilités se manifestent les jours de grande affluence)
	(3), (6), (15), (18), (33), 36	1b. Espace de libre accessibilité	Visiteurs (O ₁₊₂)	Protection des chemins de randonnée pédestre assurant une circulation libre des randonneurs sur les chemins pédestres			Agriculteurs (U), protecteurs de la nature (O ₁₊₂), société de ski de fonds (O ₁₊₂)			Étendue L ₁ : moyenne	Coherence L ₁ : Substantielle : faible Institutionnelle : faible
	(15), (18), (33), 36	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O ₁₊₂)			1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentatio n de la nature, ressourcement)	Visiteurs (O ₁₊₂)				
3	(3), (6)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimental ion de la nature, ressourceme nt)	Randonneurs (O ₁₊₂), piqueniqueurs (O ₁₊₂)	Régulation L ₁ : SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoises, communes municipales)	Régulation L ₁ : SP1 : fort	Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs intensifs (U)	Régulation L ₁ : SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoises, communes municipales) PP1 : loi fédérale sur les forêts assimilant les pâturages boisés à des forêts	Régulation n L ₁ : SP1 : fort PP1 : fort Régulation n L ₂ : PP2 : fort	Régulation L ₁ : La régulation des usages agricoles, forestiers et écologiques des pâturages boisés est insuffisante, puisqu'ils sont assimilés légalement à des forêts.	Régulation L ₁ : Incompatibilité entre une agriculture trop intensive ou extensive et les serv/ices paysagers des pâturages boisés
	(3), (6)	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Randonneurs « contemplate urs » (attachés à l'image du lieu) (O ₁₊₂)			Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U)			Étendue L ₁ : faible	Coherence L ₁ : Substantielle : faible Institutionnelle : faible-moyenne
	(3), (6)	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O ₁₊₂)			Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U)				

4	2, (5)	2c. Espace de construction	Aménagistes (F++)	<p>Régulation L₁ : PP1 : districts francs selon la loi sur la chasse et la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) PP2 : inventaires d'objets d'importance nationale selon la LPN PP3 : réserve forestière de la forêt de Saint-Jean PP4 : plan directeur de la Suze de 1992</p>	<p>Régulation L₁ : 1 : SP1 : fort PP1 : fort PP2 : faible PP3 : fort PP4 : fort</p>	Parcelle de placement	<p>Propriétaires fonciers thésauroisateurs (U)</p> <p>Forestiers (U), propriétaires de forêts (U)</p>	<p>Régulation L₁ : SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoises, communes municipales) SP2 : propriété privée des parcelles à bâtir SP3 : Concession d'exploitation de carrière aux mains de Vigier SA PP1 : plan directeur cantonal selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions PP2 : plans d'aménagement communaux selon la loi sur l'aménagement du territoire</p>	<p>Régulation L₁ : n L₁ : SP1 : fort SP2 : fort SP3 : fort PP1 : faible PP2 : fort</p>	Commune des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) Office des forêts	<p>Régulation L₁ : Régulation insuffisante de la nécessité de planifier les activités humaines à impact paysager (construction, agriculture, foresterie) en l'absence de planification des usages à l'échelle du massif</p> <p>Etendue L₁ : faible</p>	<p>Régulation L₁ : Malgré la législation sur l'aménagement du territoire, risques d'incompatibilité entre une gestion des services paysagers (esthétiques et écologiques) à l'échelle d'un paysage et la faible coordination des activités humaines à impact paysager</p> <p>Coherence L₁ : Substantielle : faible-moyenne</p> <p>Institutionnelle : faible</p>	
(3), 6		3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O++) chasseurs (O++)			Forêts (bois)							

Étendue relative

L'étude du régime institutionnel du paysage dans le périmètre de Chasseral montre qu'un nombre important d'usages du paysage n'est pas régulé par la législation. L'étendue relative du régime est donc relativement faible. Les points suivants en particulier méritent d'être rappelés :

- L'usage des routes d'accès est insuffisamment régulé, car dès l'instant où un véhicule répond aux normes techniques et qu'il a reçu une plaque d'immatriculation, son propriétaire peut le conduire où bon lui semble, indépendamment des impacts négatifs que peut avoir un trop grand nombre de véhicules dans certains endroits sensibles. Il s'agit bien sûr là d'une problématique qui dépasse le périmètre de Chasseral, puisque la liberté même de circuler est garantie par la Constitution, mais Chasseral est un bon exemple d'une région où cette manière de conceptualiser l'usage de la voiture arrive à ses limites. La région de Chasseral est particulière en la matière puisque les instruments légaux permettant de contrôler indirectement le flux de véhicules ne sont pas utilisés (la mise en place de parking payants), mais qu'au contraire, un système de péage a été mis en place alors même qu'une telle pratique est inconstitutionnelle (notons toutefois que le péage ne sert pas à réduire le nombre de visiteurs, mais uniquement au propriétaire de la route à rentrer dans ses frais).
- Le même problème se pose pour les chemins pédestres que pour les véhicules : aucune disposition légale ne permet de réguler directement les flux de visiteurs qui sont la source de nuisances sonores ou qui conduisent à un piétinement important de la végétation, si bien que des mesures indirectes doivent être prises (information, balisage) ou des mesures de police (interdiction). Aucun des deux types de mesures n'est utilisé dans le massif (si ce n'est le balisage standard des chemins pédestres).
- La pratique du ski de fond est basée sur l'autoorganisation des sociétés de ski de fond. Ce sont elles qui ont fixé l'itinéraire des pistes et qui décident des modalités d'utilisation des pistes qu'elles ont tracées. Toutefois, comme les skieurs ne quittent pas les pistes, le potentiel de conflit est limité.
- Les pâturages boisés ne sont pas reconnus en tant que tels par la loi puisqu'ils sont considérés légalement comme des forêts.
- Les activités humaines à impact paysager (construction, agriculture, foresterie) ne bénéficient pas d'une planification correspondante à l'échelle du massif.

Compte tenu de tous ces éléments, l'étendue du régime de la ressource paysage à l'échelle du massif peut être considérée comme faible dans la période qui précède le changement de régime.

Figure 8. Étendue du régime de la ressource paysage dans le cadre des quatre études de cas

Sous-cas	Étendue t_1 :
1	faible
2	moyenne
3	faible
4	faible

Cohérence

Comme le paysage n'est pas une ressource directement appropriable par un titre de propriété, les concepts de « cohérence interne » et « cohérence externe », tel qu'ils sont employés traditionnellement dans le cadre d'analyse du RIR ne font guère de sens dans ce contexte.

Par contre, vu le rôle important de la mise en place de mécanismes susceptibles de coordonner des usages à impact spatial potentiellement négatifs pour la ressource paysage, le concept de cohérence institutionnelle est utilisé. Alors que la *cohérence substantielle*, mesure la compatibilité des droits entre eux (ces droits pouvant provenir des PP, des titres de la propriété privé ou de droits informels), la *cohérence institutionnelle* rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

L'observation empirique montre que plusieurs incohérences peuvent être mises en évidence au sein du régime institutionnel du paysage analysé dans le périmètre du massif de Chasseral. Les éléments d'incohérence principaux sont les suivants :

- Les mesures génératrices de trafic automobiles ne prennent guère en compte les effets négatifs que le trafic induit sur d'autres usages du paysage. Aucune réflexion n'est ainsi menée pour savoir si la promotion touristique ne contribue pas à augmenter les flux de visiteurs dans des zones (p. ex. les crêtes) dont la végétation est particulièrement sensible ou où certaines espèces rares (p. ex. l'alouette lulu) risquent d'être menacées. De façon similaire, la seule autorisation nécessaire pour le goudronnage d'une route privée est un permis de construire communal ; or la qualité du revêtement a un impact direct sur la fréquentation de la route. Les grands parkings de l'Hôtel Chasseral et des Prés-d'Orvin contribuent également à générer du trafic : moins d'automobilistes se rendraient dans le massif avec leur voiture s'ils savaient d'emblée qu'ils auraient des difficultés à trouver une place de parc.
- La circulation automobile est interdite sur les routes forestières. Toutefois, la liberté est laissée aux communes de décider si elles désirent poser des panneaux d'interdiction. Faute d'une clarification du statut des routes du massif, une confusion est entretenue auprès des usagers de ces routes qui fait qu'en définitive la grande majorité sont ouvertes de facto au trafic, indépendamment de leur statut.
- L'ouverture illimitée des routes aux véhicules privés concurrence les solutions plus durables que seraient les bus navettes.
- Les pâturages boisés ne sont pas reconnus en tant que tels par la loi. Ils sont considérés comme des forêts, alors qu'ils nécessitent une exploitation agricole constante pour perdurer. Les agriculteurs ne reçoivent pas de subventions pour les terrains qu'ils exploitent ainsi en zone de forêt. Cette régulation ne permet pas de garantir une utilisation optimale – qui ne corresponde ni à une sous-exploitation (risque d'embroussaillement), ni à une surexploitation (risque de transformation en pâturages) – si bien que la qualité biologique des pâturages boisés est mise en danger.
- L'absence de régulation du nombre d'usagers des chemins pédestres engendre des conflits avec les législations agricoles et environnementales, ainsi que des rivalités entre les usagers des chemins eux-mêmes.
- Il n'existe pas de planification paysagère à l'échelle du massif.

Par conséquent, la cohérence substantielle du régime institutionnel du paysage peut être considérée comme faible. Quant à elle, la cohérence institutionnelle est quasiment inexistante (dans le sous-cas n°3, les bourgeoisies sont des grands propriétaires fonciers publics qui peuvent toutefois, dans une certaine mesure, jouer un rôle de régulateur nécessitant une pesée des intérêts entre positions opposées).

Sous-cas	Cohérence t ₁ :	
	Substantielle :	Institutionnelle :
1	Faible	faible
2	Faible	faible
3	Faible	faible-moyenne
4	faible-moyenne	faible

Rôle joué par les acteurs usagers externes

La majorité des acteurs externes entrent dans la catégorie des consommateurs de paysage ; la plupart d'entre eux consomment sans laisser de contrepartie pour la région (si ce n'est leur dépenses dans les métairies ou les restaurants). Il en est ainsi par exemple pour les touristes motorisés, les usagers des pistes de ski de fond, les vététistes.

Les protecteurs de la nature et les chasseurs ne sont pas que des consommateurs dans la mesure où ils participent à la gestion du paysage ; dans les débats politiques, ils s'engagent à défendre leurs intérêts. Cela est facilité par le fait que les externes disposent de relais internes ; inversement, les internes peuvent compter sur le soutien des externes.

Les sociétés de ski de fonds, quant à elles, constituent un cas particulier puisqu'elles s'auto-organisent. Les centres locaux suivent les directives de l'organisation faïtière Romandie Ski de Fonds et lui versent une partie de l'argent collecté auprès des usagers. Cette dernière établit des règles et codes de conduite généraux.

De manière générale, les acteurs externes au massif de Chasseral, qu'ils soient observateurs-consommateurs, fournisseurs ou usagers de la base matérielle du paysage, sont très peu impliqués dans la gestion de la ressource.

Tableau 13 – Fréquence des conflits classés selon leur type. Légende : U – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur.

			Acteur subissant un préjudice					
			Acteur autochtone			Acteur allochtone		
			U	F	O	U	F	O
Acteur causant un préjudice	Acteur autochtone	U	1	2 : 1	3	4	5	6 : 4
		F	7 : 2	8	9	10	11	12 : 2
		O	13	14	15	16	17	18
	Acteur allochtone	U	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31	32	33	34	35	36 : 3

Dans la période qui précède le changement de régime, les observateurs externes sont les lésés dans 11 cas sur 14. Dans la majorité des cas, ils le sont pas des usagers de ressources fondamentales internes, vient ensuite l'impact d'autres observateurs externes et des fournisseurs internes. Les usagers de ressources fondamentales, en particulier les agriculteurs, peuvent également être la cible des fournisseurs (2 cas sur 14).

4. Situation après le changement de régime (t_0)

4.1. Acteurs et usages

Acteurs à influence globale

Parc naturel régional de Chasseral

Le changement de régime a été défini suite à l'entrée en scène du nouvel acteur qu'est le parc naturel régional de Chasseral (voir point 2.2). Le parc devra obéir à sa charte et suivre le plan directeur du massif de Chasseral qu'il a contribué à mettre sur pied.

Les paragraphes suivants reviennent sur certains acteurs présentés précédemment et en introduit de nouveaux en rapport avec leurs tâches en lien avec le parc.

Les communes

Pour le parc, les communes sont des acteurs centraux puisqu'elles constituent son ancrage territorial. Ce sont les impacts sur le territoire de leurs actions que le parc a comme but de coordonner, si bien que leur coopération est essentielle. Elles constituent le relais des actions du parc. Les communes sont en outre des contributeurs financiers au fonctionnement du parc. Le parc se fixe donc comme objectif de « leur assurer un rôle majeur dans la conception des actions (réponses à leurs demandes, présence au sein des commissions, etc.) et ensuite dans les différents processus décisionnels (au sein du Comité et lors des assemblées) » (Vogelsperger et al. 2008).

Les administrations cantonales

Par rapport à la période t_{-1} , les changements suivants doivent être signalés :

- Dans le canton de Berne, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est chargé d'accompagner les projets de parcs dans le canton et de les soutenir financièrement. Dans le canton de Neuchâtel, le Service de l'économie (NECO) est l'interlocuteur pour les projets de parcs du canton. Un chargé de mission du NECO assure la coordination avec les autres services.
- L'office des forêts est responsable de la mise en œuvre des planifications forestières. Le parc a activement collaboré aux différentes planifications forestières venant d'être réalisées sur le massif, ainsi qu'à la mise en place d'une réserve forestière partielle de 750 ha dans l'anticlinal de Chasseral. Le parc participera également à la mise en œuvre des mesures prévues.

Les associations

Les associations suivantes sont membres de l'association du Parc depuis le début des travaux et sont toujours actives au sein du Comité :

- La région de montagne Jura-Bienne (ARJB) a dirigé l'ensemble des travaux qui ont mené à la création de l'association du Parc. Elle est représentée au sein du comité et du bureau du parc et continue de mener des travaux en étroite collaboration avec le Parc (réalisation du plan directeur Chasseral, mandats pour la réalisation de l'étude de faisabilité et de la phase projet ou pour des projets de mise en œuvre comme celui de la végétation

sommitale).³² Les régions de montagne Centre-Jura et Val-de-Ruz siègent également au sein du Comité et participent aux travaux des commissions.

- Pro Natura Jura bernois est représentée au Comité et au bureau, ainsi qu'à la tête de la commission « nature et paysage ». L'organisation est très impliquée et active dans tous les projets qui concernent la nature et le paysage. Pro Natura Neuchâtel est membre du Parc et participe aux travaux de la commission environnement. Pro Natura suisse et ses groupes du Jura bernois et de Neuchâtel apportent également de manière ponctuelle leur soutien financier.
- Jura bernois Tourisme (JBT) dirige une commission et s'engage dans tous les projets qui touchent au tourisme. Dès 2008, du personnel commun à l'association et au parc travaille au bureau d'accueil de St-Imier.

D'autres associations importantes participent de manière plus ponctuelle au Parc :

- La FEE (Fondation Suisse d'éducation à l'environnement) basée à Neuchâtel
- L'ISSKA (Institut Suisse de Spéologie et de Karstologie) basé à la Chaux-de-Fonds
- ATE (transport, nouvelles lignes de bus)
- Station ornithologique de Sempach et ASPO / Birdlife (projet Alouette Lulu)

Les entreprises

Le Parc a aussi des relations avec des entreprises comme Ciment Vigier SA, la banque Raiffeisen, Clientis, des entreprises de transports, etc. ainsi qu'avec de nombreux prestataires régionaux (métairies, fromageries, restaurants, hôtels, guides, artisans...)

4.1.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés

L'évolution des rivalités entre acteurs

Les conflits mis en évidence avant le changement de régime demeurent. On observe toutefois une certaine intensification, liée à la volonté affichée d'améliorer l'offre touristique de Chasseral (produits du terroir, qualité du délasserment, activités dans la nature, etc.).

- Tourisme vs. tourisme. L'engorgement des routes et le bruit généré par le trafic continuent à poser problème les jours de grande affluence. Avec le balisage de nouveaux chemins de randonnée et l'augmentation des visiteurs, les nuisances causées par la route deviennent plus perceptibles.
- Tourisme vs. protection du paysage. Les parkings et les files de voitures sont perçus comme des atteintes au paysage qu'il s'agit de mieux contrôler, car incompatible avec l'image que la région veut donner d'elle-même.
- Tourisme vs. protection de la nature et du paysage. La promotion touristique et le développement de l'offre des métairies (produits du terroir, vente directe, hébergement) sont dépendants d'une desserte bien organisée. À défaut de transports publics, la route constitue souvent le seul moyen d'accès pour les clients. Le trafic et le goudronnage privé nuisent toutefois à certaines espèces sensibles, ainsi qu'à l'image générale des lieux.

³² Les trois régions de montagne Jura-Bienne (ARJB), Centre-Jura et Val-de-Ruz vont subir prochainement de grands bouleversements en raison de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dès 2008 et des projets d'agglomération en cours dans les deux cantons (RUN pour Neuchâtel et conférences régionales pour Berne). Pour se préparer à ces changements dans le canton de Berne, des études sur l'avenir des associations sont en cours, menées par l'ARJB sous l'égide de la Conférence des Maires (CMJB). Le Jura bernois entend intégrer une future conférence régionale Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois ce qui modifiera considérablement le fonctionnement actuel des associations, principalement Jura-Bienne et Centre-Jura, mais aussi JBT et la CMJB.

- Tourisme vs. agriculture vs. sylviculture. La question des autorisations de circuler et de l'entretien des routes n'est pas réglée.

Les nouveaux acteurs

Outre l'entrée en scène du parc Chasseral, les conflits liés aux flux de véhicules motorisés n'ont pas conduit à une modification profonde des configurations d'acteurs. On peut néanmoins faire les observations suivantes :

- La nécessité d'approuver le plan directeur Chasseral de même que les différents plans sectoriels (en particulier celui de la circulation sur le massif) ont conduit à une intervention plus directe du canton.
- Parallèlement, la procédure en cours de labellisation officielle du parc fait intervenir l'Office de l'environnement qui pose des critères stricts par rapport aux conditions à remplir pour obtenir le label « parc ». Comme cela a été mis en évidence, la mise en œuvre de la politique des parcs se fait directement par la Confédération, contrairement à la politique de protection de l'environnement par exemple pour laquelle les cantons sont responsables.
- Finalement, on observe une augmentation régulière des flux de véhicules dans le massif liés à l'amélioration de l'offre touristique (nouvelles activités résultant d'initiatives de particuliers, nouveaux réseaux de chemins balisés, publicité liée à la mise en place du parc). Il faut aussi signaler le développement des transports publics avec l'ouverture d'une nouvelle ligne de bus reliant Nods à Chasseral le week-end.

Les usages

Outre les quatre services paysagers déjà mentionnés concernant la période précédant le changement de régime, l'intensification de l'usage de deux services supplémentaires est de plus en plus perçue comme problématique :

- 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement) : Une visite au massif de Chasseral constitue depuis longtemps un objectif de promenade. Avec le balisage de nouveaux chemins et l'augmentation des visiteurs, les nuisances causées par la route deviennent plus perceptibles.
- 1d. Support de la perception esthétique (*Nouveau*) : Le goudronnage des chemins agricoles et les files de voiture sont accusés de nuire à l'image du lieu, les parkings sont perçus comme des « terrains vagues ».
- 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme) (*Nouveau*) : Le réseau de routes, relativement dense, permet une bonne desserte des métairies, mais est accusé de nuire à l'image du lieu.
- 2a. Espace d'utilisation agricole : Une grande densité de voitures nuit à l'activité agricole (parking sauvage, dégradation des routes, circulation entravée). Le goudronnage non coordonné des chemins peut constituer une nuisance à l'image touristique du site.
- 2b. Espace d'utilisation forestière : L'utilisation des chemins forestiers par des véhicules privés contribue à leur détérioration.
- 3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité) : La surpopulation de visiteurs et le bruit nuisent à certaines espèces (dérangement).

4.1.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)

L'évolution des rivalités entre acteurs

Les conflits mis en évidence avant le changement de régime demeurent. On observe toutefois une certaine intensification des conflits entre observateurs du paysage suite au développement des activités de plein air aussi bien estivales (VTT) qu'hivernales (raquettes).

- Tourisme vs. Nature : le conflit s'est aggravé dans la mesure où certaines espèces comme le Grand tétras sont véritablement menacées de disparition dans le périmètre du parc. Il devient également plus intense en hiver avec le développement de la promenade en raquettes qui s'écarte bien souvent des itinéraires balisés. Le balisage, lorsqu'il existe, est par ailleurs sauvage.
- Tourisme vs. Agriculture : Le développement de l'élevage de vaches mères, potentiellement dangereuses pour les promeneurs s'est accentué, nécessitant des campagnes d'information de la part du parc de Chasseral. De plus, les discussions au sujet du nouveau plan de circulation ont montré que la position des agriculteurs n'est pas homogène par rapport à la présence touristique dans la mesure où certains ne voient pas d'un bon œil la fermeture de certaines routes à la circulation puisque cela diminue l'accessibilité de leur métairie et donc le nombre potentiel de clients.
- Tourisme vs. Tourisme : l'augmentation progressive de la densité de visiteurs, en particulier le weekend et aux abords des parkings, accroît le risque de conflits. Ces conflits toujours plus fréquents ont amené le parc à promouvoir le balisage des pistes pour VTT, une forme de loisirs qui s'est fortement développée depuis le milieu des années 1990. En hiver, la solution n'a pas encore été trouvée, puisqu'il n'y a pas de stratégie concertée visant à mieux contrôler la pratique de la raquette, une autre activité de plein air à connaître un engouement important.

Les nouveaux acteurs

- Touristes d'été :
 - Vétélistes
- Touristes d'hiver :
 - Fondateurs
 - Randonneurs en raquette
- Milieux du tourisme :
 - Entrepreneurs touristiques : particuliers à l'origine d'initiatives personnelles (p. ex. piste de trottinette sur le flanc sud, Gigathlon (vélo, course, nage...) qui a traversé le parc, offre de VTT)
 - Romandie Ski de fond et les sociétés locales (p.ex. société des pistes nordiques « Les Prés-d'Orvin – Chasseral »)
 - Fondation « La Suisse à Vélo »
- Administration :
 - Communes
 - Parc naturel régional Chasseral
 - Division forestière
- Villes portes (« réservoirs » de visiteurs) : Bienne, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel

Description d'acteurs particuliers

Romandie Ski de Fond (RSF) :

RSF est l'organisme faitier qui rassemble plus de 50 Centres de ski nordique, actifs sur l'ensemble de la Suisse romande. Ses actions sont les suivantes (source : www.skidefond.ch) :

- édition et promotion des cartes d'accès aux pistes
- publication de différentes plaquettes et documents
- coordination et diffusion d'informations
- sensibilisation du public, conférences de presse
- appui technique aux Centres nordiques
- normalisation du balisage et fourniture de matériel
- soutien aux écoles de ski nordique,
- négociation des accords de réciprocité
- collaboration étroite avec les partenaires tels *Swiss-Ski*, *Loipen Schweiz* et les instances responsables du ski nordique en France voisine

En contrepartie, les centres s'engagent à respecter une charte de qualité.

Fondation « La Suisse à vélo » :

La fondation est créée en 1995 dans le but de réaliser dans le cadre d'une collaboration publique-privée une offre en matière d'itinéraires cyclables sur le plan national et de la développer durant les années suivantes.

En 1998, les objectifs ont été élargis pour développer des offres durables en matière de loisirs et de tourisme dans le secteur de la « Human Powered Mobility », en particulier en combinaison avec les moyens des transports publics.

Compte tenu de son but national, la Fondation est soumise à la surveillance de la Confédération. Elle est enregistrée au Registre du commerce de Berne-Mittelland. Elle a un caractère d'utilité publique.

Les villes portes :

La Chaux-de-Fonds donne 2000 francs par année au parc naturel de Chasseral. Bienne, quant à elle, ne contribue pas, bien que la population biennoise bénéficie largement du parc pour son délasserment. Le parc désirerait développer un partenariat de façon à présenter Bienne sous l'angle de la culture et le parc sous l'angle de nature, en insistant ainsi sur leur complémentarité.

Les usages

Outre les trois services paysagers déjà mentionnés concernant la période précédant le changement de régime, l'intensification de l'usage de trois autres services supplémentaires est de plus en plus perçue comme problématique :

- 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement) : L'accès au paysage rendu possible par les sentiers permet la détente, mais la concurrence entre usagers génère des tensions.
- 1b. Espace de libre accessibilité : La gratuité signifie que les promeneurs ne paient pas pour les coûts qu'ils occasionnent (surtout sur les chemins les plus fréquentés) ; au contraire, la privatisation partielle des chemins d'accès en hiver (pistes payantes) contribue à marchandiser le paysage.

- 1d. Support de la perception esthétique (*nouveau*) : Le balisage sauvage de sentiers et la multiplication des panneaux d'information sont considérés comme inesthétiques (p. ex. balisage hivernal des chemins de raquettes).
- 2a. Espace d'utilisation agricole (*nouveau*) : Les nuisances ressenties par les agriculteurs augmentent proportionnellement avec le nombre de promeneurs (portails ouverts, chiens, déchets, érosion).
- 3a. Espace constituant un écosystème naturel : La présence de visiteurs en quête d'écosystèmes naturels ressentis comme riches (crêtes, forêts, pâturages maigres) nuit à la faune et la flore (piétinement, stress).
- 3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité) (*nouveau*) : Le dérangement occasionné par les visiteurs menace la survie de certaines espèces.

4.1.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

L'évolution des rivalités entre acteurs

Les conflits mis en évidence avant le changement de régime demeurent. S'y ajoute toutefois le rôle toujours plus important joué par les pâturages boisés en tant qu'argument touristique.

- Nature vs. Agriculture : L'agriculture plus intensive a tendance à considérer les pâturages boisés comme peu rentables. La présence d'arbres dans les pâturages rend la mécanisation de l'agriculture plus difficile ; pour cette raison, les agriculteurs soucieux d'augmenter la rentabilité économique de leur terrain ne voient pas les pâturages boisés d'un bon œil. Le recours récent au gyrobroyage, qui est critiqué par les défenseurs de la nature, facilite ensuite l'entretien mécanisé des pâturages. Inversement, l'abandon de l'entretien conduit à une fermeture qui nuit à leur image caractéristique et à leur valeur biologique.
- Nature vs. Sylviculture : Les milieux de protection de la nature et de l'environnement revendiquent des mesures de préservation particulières pour certaines espèces. La création d'une réserve forestière partielle à Chasseral Nord a permis de diminuer l'intensité de ce conflit.
- Agriculture vs. Sylviculture : La définition des surfaces agricoles utiles par l'Office fédéral de l'agriculture n'a pas évolué depuis la période précédant le changement de régime. Elle ne permet pas de reconnaître les surfaces agricoles recouvertes par une couverture forestière comme des terrains agricoles. La loi sur les forêts les assimile en effet à des forêts.
- Agriculture vs. Tourisme : Les offices du tourisme et le parc de Chasseral promeuvent l'image typique des pâturages boisés qu'ils associent à leur offre touristique. Les touristes qui recherchent les paysages typiques réagissent toutefois de manière négative aux changements de l'usage agricole ou forestier des pâturages boisés.

Les nouveaux acteurs

- Division forestière 8 Jura bernois (responsables des plans forestiers)
- Autorités responsables de la délimitation des surfaces SAU
 - Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
 - Office fédéral de topographie (Swisstopo)
 - Office cantonal de l'agriculture (transformé en 2004 en Office de l'agriculture et de la nature), en lien avec la Fondation Rurale Interjurassienne (FRI)
 - Office du cadastre cantonal
- Parc naturel régional de Chasseral
- L'Association suisse pour l'AOC « bois du Jura », créée le 18 juin 2003

Les usages

Outre les trois services paysagers déjà mentionnés concernant la période précédant le changement de régime, l'intensification de l'usage de trois autres services supplémentaires est de plus en plus perçue comme problématique :

- 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement) : Les touristes recherchent les pâturages boisés pour la détente (pique-nique), mais les pratiques agricoles trop intensives ou trop extensives (enforestement) nuisent à cet usage.
- 1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques : Les pâturages boisés, en tant que symboles du paysage jurassien, sont mis en danger par l'intensification (p. ex. gyrobroyage) et l'extensification (enforestement) de leur exploitation.
- 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme) (*nouveau*) : Les offices du tourisme misent sur l'image des pâturages boisés, qui sont toutefois en danger dû à l'intensification (p. ex. gyrobroyage) et à l'extensification (enforestement) de leur exploitation.
- 2b. Espace d'utilisation forestière (*nouveau*) : L'éclaircissement des pâturages boisés, qui légalement sont assimilés à de la forêt, diminue leur potentialité d'usage forestier au profit de leur usage agricole.
- 3a. Espace constituant un écosystème naturel : La mauvaise gestion des pâturages boisés (intensification de la foresterie, extensification ou intensification agricole) nuit à leur valeur écologique.
- 3f. Régulateur de la dynamique des populations (*nouveau*) : La mauvaise gestion des pâturages boisés et des forêts ouvertes diminue leur potentiel en tant qu'habitats indispensables de certaines espèces menacées.

4.1.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire

L'évolution des rivalités entre acteurs

Les rivalités mises en évidence pour la période t_{-1} sont restées les mêmes, bien que de nouvelles planifications aient vu le jour (plans directeurs régionaux, planification forestière, zone de calme de la Tschanner). Le Parc de Chasseral, qui doit se faire une place parmi les structures déjà existante, est parfois amené à défendre des positions différentes des communes.

- Communes vs. Protection de la nature : Les différentes planifications mises en œuvre dans le massif (en particulier, le plan directeur régional de Chasseral, les plans de circulations et la réserve forestière partielle de Chasseral Nord) permettent une meilleure mise en comptabilité des tâches communales avec la protection de la nature. L'étalement urbain reste cependant un thème de revendication récurrent des organisations de protection de l'environnement.
- Communes vs. Canton : Le canton s'est doté de nouveaux instruments lui permettant d'imposer des zones à bâtir mieux proportionnées à la physionomie des communes, lorsqu'il évalue les propositions de modifications de plans de zones. Afin de pouvoir lutter plus efficacement contre l'étalement urbain, le canton de Berne s'est ainsi doté de nouvelles fiches de coordination qui obligent les communes à justifier les nouveaux déclassements de parcelles en fonction de l'accroissement prévisible de leur population et de vérifier l'accessibilité des nouvelles zones constructibles avec les transports publics.
- Communes vs. Parc : La préservation du paysage dans une région donnée passe par le contrôle de l'étalement urbain. Le PNR de Chasseral s'intéresse pas conséquent de près à cette problématique, bien qu'il ne dispose pas de prérogatives en la matière. Le Parc a

comme rôle de lancer des projets et de créer une dynamique, pas de faire de l'aménagement du territoire ou de contrôler sa mise en œuvre. Ce sujet est très sensible pour les communes qui n'apprécient pas que l'on remette en cause ce domaine de compétence qui est le leur. Par le biais de sa Charte, le parc pourra cependant tenter d'imposer des critères plus stricts de maîtrise de l'étalement urbain

Les nouveaux acteurs

Un seul nouvel acteur est à signaler en matière d'aménagement du territoire, le parc naturel régional de Chasseral.

Les usages

Trois nouveaux services paysagers sont venus s'ajouter aux deux services déjà mentionnés, dont l'usage est resté stable :

- 2a. Espace d'utilisation agricole (*nouveau*) : L'étalement urbain se fait aux dépens de la zone agricole
- 2c. Espace de construction : La thésaurisation de terrains favorise directement l'agrandissement de la zone à bâtir.
- 2d. Support d'infrastructure de réseau (*nouveau*) : La construction de nouvelles infrastructures d'accès crée une nouvelle demande, stimulant l'agrandissement de la zone à bâtir.
- 3a. Espace constituant un écosystème naturel : La délimitation de zones de protection (réserves naturelles, réserves de chasse, etc.) permet de protéger le paysage et la biodiversité à condition qu'elles soient coordonnées avec les autres types de planification.
- 3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité) (*nouveau*) : La planification permet aux mesures de compensation de faire leur effet sur un périmètre plus vaste, impliquant un impact paysager plus durable. Une coordination est toutefois nécessaire avec les autres types de planification.

4.2. Éléments du régime

4.2.1. Sous-cas 1 : la gestion des flux de véhicules motorisés

Rappel

Services utilisés	Caractérisation du conflit	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Intensification liée à la promotion touristique	Touristes motorisés (O _e), touristes non motorisés (O _e)	⇔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i)
1d. Support de la perception esthétique	Nouveau	Touristes non motorisés (O _e)	⇔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i)
1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Nouveau	Jura bernois tourisme (F _i)	⇔ Touristes motorisés (O _e), agriculteurs tenanciers de métairies (F _i), hôteliers (F _i)

2a. Espace d'utilisation agricole	Intensification liée à la promotion d'activités agricoles annexes	Agriculteurs (U _i)	⇔ Touristes motorisés (O _e), agriculteurs tenanciers de métairies (F _i)
2b. Espace d'utilisation forestière	Stabilisation	Propriétaires fonciers forestiers (U _i), gardes forestiers (U _i)	⇔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i)
3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Légère intensification	Protecteurs de la nature (O _{i+e}), chasseurs (U _i)	⇔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i)

O : observateur ; F : fournisseur ; U : usager de ressource fondamentale ; i : interne (autochtone) ; e : externe (allochtone)

Droits de propriété et droits d'usages

Jusqu'au 31 décembre 2006, la route de Chasseral était la propriété du Syndicat du chemin alpestre du Chasseral-Ouest. Comme le péage n'était pas conforme à la Constitution fédérale, qui stipule que l'utilisation des routes d'intérêt public doit être exempte de taxes, le canton de Berne avait déjà demandé à plusieurs reprises au syndicat d'abolir cette redevance imposée aux utilisateurs. Après un premier délai qui avait expiré sans résultat à fin 2001, le Gouvernement bernois avait fixé un ultimatum pour fin 2006. Lors de sa séance du 21 novembre 2006, le Syndicat du chemin alpestre du Chasseral-Ouest a donc décidé de remettre la route au canton qui va dès lors assumer son entretien. Comme la route était d'intérêt public, le canton de Berne a accepté de la reprendre en dépit des frais d'entretien. Quant à la commune de Nods, elle n'était financièrement pas en mesure de l'acquiescer.

Politiques publiques

La version provisoire du plan directeur propose un concept global d'organisation des flux sur le massif basé sur trois objectifs principaux :

- *Décourager le trafic de transit.* Dans sa version de 2001, le plan directeur cantonal proposait de « concentrer les principaux flux de trafic sur deux axes transversaux ». Cet objectif a été modifié suite à la prise de conscience qu'une amélioration des conditions de circulation sur deux axes principaux ne ferait que gonfler l'ampleur des flux. Le nouvel objectif (2006) est donc plutôt d'essayer de *décourager le trafic de transit* (Vogelsperger, entretien).
- *Organiser et gérer le trafic et les flux sur le reste du massif.* Le plan directeur préconise d'organiser et de canaliser les flux et les stationnements sur le reste du massif. Il s'agit notamment de :
 - « Mettre en impasse des circuits en boucle ;
 - Définir l'affectation des chemins afin d'éviter les conflits entre différents utilisateurs.
 - Faire respecter l'interdiction de circuler pour le trafic motorisé sur les chemins forestiers ;
 - Interdire le stationnement le long des chemins (clôtures de protection aux endroits sensibles, dissuasion ailleurs) ;
 - Aménager des places de stationnement centralisées dans les secteurs de développement touristique et aux points de concentration des visiteurs (Chasseral et la Place Centrale) » (Rapport explicatif du plan directeur Chasseral, 2001 : 17-18)
- *Maintenir et développer les transports publics.* Les mesures proposées s'inscrivent obligatoirement dans une démarche progressive en raison des moyens financiers limités d'une part, de l'évolution des activités et des projets dans le massif de Chasseral d'autre part. Il s'agit :

- « D'offrir des prestations de transport public dont le coût marginal est insignifiant par rapport à l'offre déjà en place (se contenter de prolonger les lignes existantes) ;
- De resserrer l'offre autour des périodes d'affluence (les week-ends d'été et quelques week-ends d'hiver, envisager des prestations à la demande) ;
- De maintenir et de favoriser l'accessibilité au parc régional en transports publics
- De développer les activités touristiques du parc régional (secteurs de développement touristique) là et seulement là où les transports en commun pourront être utilisés ;
- De coordonner soigneusement le marketing du parc régional avec les prestations de transport public. »

Les objectifs fixés dans le plan directeur restent d'actualité. Toutefois, afin de ne pas mélanger la procédure d'obtention du label « Parc » avec celle d'approbation du plan directeur Chasseral, cette dernière a été provisoirement bloquée. Le plan directeur Chasseral structure néanmoins tous les débats existants en matière d'aménagement du territoire.

Afin d'améliorer la gestion du trafic motorisé sur le massif, le parc a entrepris deux initiatives : la préparation d'un plan de circulation et d'un plan des routes forestières.

Le plan de circulation consiste à définir l'emplacement des panneaux de signalisation indiquant les itinéraires que le parc désire encourager. Une autorisation de l'Office de la circulation routière, responsable des indications concernant la circulation et la signalisation routière, a été nécessaire.

Un plan des routes forestières a également été mis sur pied. Préparé par la division forestière responsable en collaboration avec les communes, les propriétaires de routes concernés et les services spécialisés, le *Plan forestier de Chasseral Nord* désigne sur une carte les (tronçons de) routes forestières (art. 32, ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts, OCFO, RSB 921.111). L'Office des forêts donne son approbation et se charge d'étudier les oppositions. Ce plan, initié par le garde-faune, qui est responsable de la gestion du Grand Tétrás, et le Parc de Chasseral, est actuellement (2008) bloqué devant le tribunal administratif, car la question de savoir quels chemins sont forestiers, agricoles ou publics n'a pas pu être tranchée.

Le parc doit parvenir à trouver des solutions pour internaliser les externalités causées par les flux importants de trafic motorisé. Dans ce sens, le péage de Chasseral représentait une solution intéressante, car il s'agissait d'une solution bien acceptée permettant de taxer les utilisateurs de la route. Les 4 francs dont devaient s'acquitter les véhicules pour arriver au panorama permettaient de rassembler 150 000 francs par année.

Dans le modèle privilégié actuellement, le parc considère que la nature doit rester gratuite. Le financement est assuré par la collectivité (Confédération). L'idée de faire payer un billet d'entrée n'a donc jamais été évoquée sérieusement, car le parc ne veut pas devenir un parc d'attraction ; sa création est un choix de la population locale en faveur d'une meilleure qualité de vie et d'un développement plus durable. Dans ce sens, le parc sert avant tout à la population résidente : le but n'est pas de faire payer les visiteurs. Contrairement à un parc national, un PNR ne doit pas être uniquement un paysage.

Toutefois l'idée fait son chemin de rendre le stationnement à l'intérieur du parc payant, en particulier aux Prés-d'Orvin et à la station de ski des Savanières. Ce serait toutefois les communes ou les propriétaires qui bénéficieraient des rentrées financières, non le parc.

4.2.2. Sous-cas 2 : la gestion des flux de visiteurs (promeneurs, VTT, etc.)

Rappel

Services utilisés	Caractérisation du conflit	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Intensification liée à la promotion touristique	Randonneurs (O_{i+e}), restaurateurs (F_i)	⇔ Autres randonneurs (O_{i+e}), vététistes (U_{i+e})
1b. Espace de libre accessibilité	idem	Fondeurs (O_{i+e}), société de ski de fonds (F_{i+e})	⇔ Randonneurs en raquette (O_{i+e})
1d. Support de la perception esthétique	Nouveau	Visiteurs (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs (U_i), protecteurs de la nature (O_{i+e}), société de ski de fonds (O_{i+e})
2a. Espace d'utilisation agricole	Nouveau	Agriculteurs (U_i)	⇔ Visiteurs (O_{i+e})
3a. Espace constituant un écosystème naturel	Intensification liée à l'augmentation du nombre de visiteurs	Protecteurs de la nature (O_{i+e})	⇔ Visiteurs (O_{i+e})
3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Nouveau	Protecteurs de la nature (O_{i+e})	⇔ Visiteurs (O_{i+e})

O : observateur ; F : fournisseur ; U : usager de ressource fondamentale ; i : interne (autochtone) ; e : externe (allochtone)

Droits de propriété et droits d'usage

La propriété des chemins n'a guère changé pendant la période considérée, car elle est liée à celle du terrain sur lequel les chemins sont aménagés. Toutefois on observe un usage plus important des chemins de randonnées. Autrement dit, la population utilise davantage son droit d'usage de ces chemins. Ce droit d'usage ne peut être influencé que par des mesures d'information aux usagers et par un balisage en conséquence. Alors que le balisage des chemins pédestres est uniformisé au niveau national, le marquage des chemins pour VTT, des pistes de ski de fond ou des itinéraires de randonnée en raquette n'est pas encore normalisé.

Contrairement aux signalisations concernant la mobilité douce estivale, celle concernant le ski de fond et les raquettes n'a pas fait l'objet d'une réglementation fédérale par l'Office fédéral des routes (OFROU) sous prétexte que ces panneaux sont démontés pendant la belle saison. La pose de ces panneaux correspond donc à un droit d'usage informel que s'octroient certains acteurs spécialisés.

En ce qui concerne la raquette, la signalisation n'est pas encore homogène puisque différents acteurs se sont octroyé cette tâche. La couleur rose pour les pistes de raquettes semble toutefois s'être imposée dans le massif de Chasseral. La société TSL, qui fabrique et vend des raquettes, propose de sa propre initiative des parcours le long desquels elle accroche des

banderoles roses TSL. Dans les Franches-Montagnes, la société TSL propose des parcours balisés en collaboration avec les Chemins de fer du Jura. Selon la Fédération Suisse de Raquette à Neige, une association sponsorisée entre autres par TSL, les premiers sentiers balisés de raquettes à neige sont apparus en Suisse en 1998. Ils n'ont cessé d'augmenter en nombre depuis.

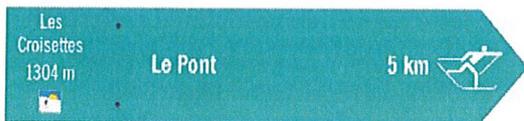
Swiss Rando de son côté essaie d'imposer un balisage en rose pour les chemins de randonnée d'hiver. Ces derniers sont des chemins de randonnée pédestre qui ne sont balisés que pendant les mois d'hiver. Ils ne présentent pas de difficulté particulière pour leurs usagers.



Divers exploitants de station de ski proposent ainsi aux adeptes de raquettes des itinéraires « Globaltrail », une tentative soutenue par Suisse Tourisme et le Bureau suisse de prévention des accidents (BPA). Les itinéraires Globaltrail sont balisés, mais ils ne sont pas tracés. Selon le manuel d'information, les sportifs qui empruntent les parcours balisés le font à leurs propres risques et périls (Global Trail 2004/2005). En fonction de la difficulté, les parcours sont balisés dans des couleurs différentes (du plus facile au plus difficile : bleu, rouge noir).



Contrairement aux itinéraires pour raquette, la signalisation des pistes de ski de fond a été standardisée pour toute la Suisse par Romandie Ski de Fond et son homologue alémanique Loipen Schweiz. Au début, les panneaux étaient jaunes. Aujourd'hui, ils sont verts pour éviter la confusion avec les sentiers pédestres (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007). Les sociétés de ski de fond sont en principe libres de placer les panneaux là où bon leur semble, car ils sont démontés en été. En ce qui concerne les panneaux fixes dans les villages, une autorisation de la commune est nécessaire. Quand à eux, les panneaux explicatifs ont été uniformisés en Suisse romande. Dans le terrain, il s'agit de panneaux de grandeur A3 sans mention des sponsors. Au départ, les panneaux sont plus grands et les sponsors sont mentionnés.



Le parc naturel régional de Chasseral constate de son côté l'absence de standard et de coordination concernant le balisage des sentiers hivernaux. Il n'a pour l'instant rien entrepris pour tenter de coordonner cette offre, mais travaille par contre à la réalisation d'une carte des pistes de ski de fond du massif en collaboration avec Romandie Ski de Fond.

Nous l'avons vu, la liberté que prennent certains acteurs de baliser les pistes constitue, en l'absence de réglementation correspondante, une auto-attribution d'un droit d'usage particulier sur le fond d'autrui. Un autre droit d'usage doit être discuté ici : celui qui consiste ensuite pour les usagers à utiliser ou non les pistes mises à disposition.

Romandie Ski de fond constate qu'aujourd'hui, les fondeurs paient généralement sans difficulté la carte qui leur donne officiellement accès au réseau, même si légalement, rien de les y contraint. Cela d'autant plus que de nos jours les pistes sont parfaitement entretenues avec des machines professionnelles (la période transitoire des années 1980–1990 pendant laquelle la qualité des pistes n'était pas toujours garantie était plus problématique). La période stratégique pour RSF où il faut atteindre le client est au début de la saison (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007).

La question des redistributions des montants récoltés a causé de nombreuses discussions et tensions entre les centres de ski de fond. Aujourd'hui, les cartes – numérotées – sont préparées par RSF et vendues aux centres au prix de 5 francs. Les cartes non vendues sont reprises en fin de saison (le prix de 5 francs incite les centres à rendre l'excédent de carte non vendues). RSF connaît exactement le nombre de cartes vendues par chaque centre. Chaque centre verse 25 francs au maximum par carte au centre pour la redistribution (le montant est renégocié chaque année en fonction des conditions générales d'enneigement). La personne qui vend les cartes sur les pistes garde en général 10 francs par carte vendue (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007).

Les frais auxquels doivent faire face les centres sont des frais de personnel et de matériel. Bien que le fonctionnement soit largement basé sur le volontariat, il est nécessaire de payer le salaire des traceurs qui refont les pistes une fois par jour. Ce travail est confié soit à une personne qui parcourt l'ensemble des pistes, soit à une petite équipe. Les frais proviennent avant tout du balisage (qui est partiellement subventionné par l'association faîtière Romandie ski de fond), les machines (pour lesquelles des sponsors ponctuels sont mobilisés) et le carburant. RSF calcule que le prix de revient saisonnier du traçage est en moyenne de 1500 francs par kilomètre.

Toutefois, le ski de fond reste bon marché par rapport au ski de descente, car le bénévolat joue toujours encore un rôle déterminant. Les offices du tourisme ne participent plus aux frais d'entretien du réseau. Les cantons le font de manière ponctuelle (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007).

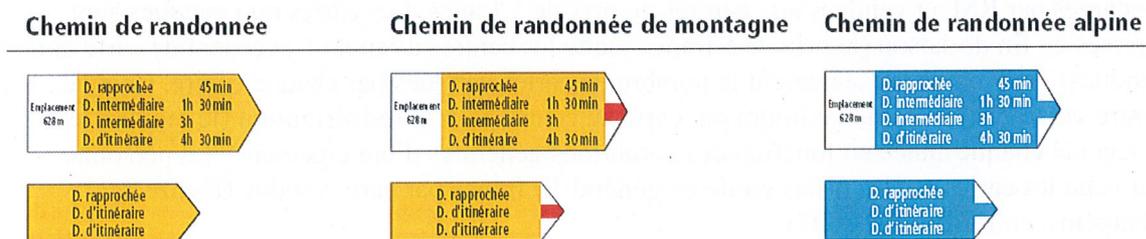
Des revendications de certains centres pour rendre obligatoire l'achat du billet d'entrée se font entendre périodiquement, mais cela impliquerait des charges importantes : assurances (obligation de parcourir les pistes le soir pour s'assurer que personne n'est resté bloqué), paiement de la TVA, incitation pour les gens à entrer sur les pistes en dehors des points d'accès officiels, contrôle, salaire du personnel. Selon la majorité des centres, la solution actuelle est une bonne solution. La vente « douce », en opposition à un système policier, est davantage compatible avec l'image du ski de fond (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007).

Toutefois, Romandie Ski de Fond trouve surprenant que les chemins de randonnée pédestres bénéficient du soutien financier de la Confédération alors que ni le VTT, ni le ski de fond n'ont ces avantages (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007). Les offices du tourisme également s'en remettent à RSF (ils argumentent que leur tâche consiste à amener du monde auprès de RSF pas de soutenir RSF directement). Quand à lui, le PNR de Chasseral prend en main la gestion des itinéraires avec les partenaires existants. Pour l'instant, il s'est fixé comme but de fournir une carte des pistes du massif (personne responsable : M. Davot). RSF est toujours à la recherche de nouveaux sponsors. Comme les acteurs publics se retirent de l'entretien, il faut trouver d'autres financements. RSF pensent que les caisses maladies pourraient être de nouveaux sponsors à l'avenir (Donzé & Chautems, entretien 28.9.2007).

Les Diablerets ont suivi un raisonnement inverse, puisqu'ils ont repris à leur charge l'entretien des pistes et ont démissionné de RSF. Ils ont donc décidé de renoncer à la publicité et à la l'information faite par RSF. La carte des Diablerets n'est en outre plus reconnue sur les autres pistes de ski de fonds, si bien que les fondeurs qui désirent s'entraîner aux Diablerets et ailleurs doivent acheter deux cartes saisonnières.

Politiques publiques

L'OFROU établit, conformément à l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (OCPR), des directives sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre. Depuis le 1^{er} février 2006, ces directives sont fixées dans la norme suisse SN 640 829a « Signalisation du trafic lent »³³.



Source : OFROU et Swiss Rando 2008. Signalisation des chemins de randonnée pédestre – Manuel. Suisse Rando, Berne.

Le balisage des itinéraires de randonnée

Swissmobile est un projet qui vise à proposer un choix d'itinéraires nationaux particulièrement attrayants pour la marche, le vélo, le vélo tout terrain, le roller et la rame. Ils les relient dans des localités, appelées de services ou d'étape, avec les transports publics et privés, l'hôtellerie, la restauration et bien d'autres offres importantes pour les touristes. Il s'agit aussi de normaliser le balisage des itinéraires.

³³ Source : OFROU et Suisse Rando 2008. Signalisation des chemins de randonnée pédestre. Manuel



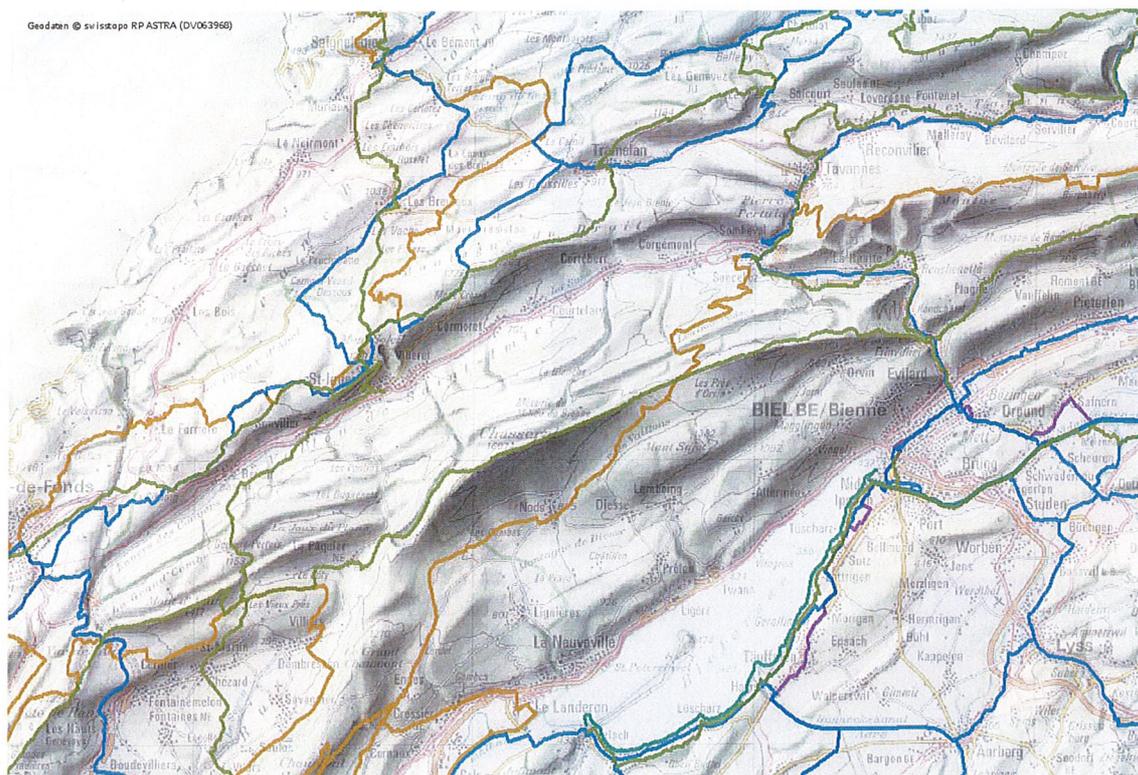
Source : SchweizMobil n.d. Document de présentation SchweizMobil

Les mandants de SuisseMobile sont les cantons, divers offices fédéraux et des organisations ou entreprises privées. La conduite stratégique incombe au Comité directeur de SuisseMobile. La mandataire est la fondation « La Suisse à vélo ».

Raison d'être du projet :

- Coordonner une multitude d'organes publics et privés pour la planification, la réalisation et l'exploitation d'un ensemble exceptionnel d'itinéraires de mobilité douce dans toute la Suisse.
- Fournir les bases pour un développement à long terme de la qualité des itinéraires de mobilité douce et de leur signalisation, des offres touristiques (hôtellerie, transports publics, offres forfaitaires) et des moyens de communication (Internet, cartes, guides).
- Permettre de positionner la Suisse de façon convaincante comme destination de pointe pour des activités dans la nature ménageant les ressources et, ainsi, renforcer la compétitivité du secteur touristique helvétique.
- Apporter plus de clients satisfaits à un grand nombre d'entreprises tournées vers le tourisme et, ainsi, augmenter les recettes des pouvoirs publics. Pour les voyageurs d'un ou plusieurs jours, le chiffre d'affaires attendu se situe entre 400 et 500 millions de francs par année.

Les coûts pour la planification et la réalisation de SuisseMobile se montent à 15 millions de francs. Le financement est assuré par un partenariat public-privé constitué de cantons (45%), de plusieurs offices fédéraux (45%) et d'organisations ou d'entreprises privées (10%).



Le périmètre du parc naturel régional de Chasseral est traversé par différents itinéraires nationaux et régionaux de SuisseMobile, pour le VTT (Bâle-Nyon) comme pour la randonnée (Porrentruy-Chiasso) (voir la carte ci-dessus). Notons également qu'un autre itinéraire, indépendant de SuisseMobile, traverse le parc : l'itinéraire culturel et historique de « ViaStoria », la Via Jura (source : www.viastoria.ch)

De son côté, le parc a lui-même développé des itinéraires pour VTT afin d'éviter les conflits avec les randonneurs. La création de quatre parcours VTT a ainsi été réalisée en 2004 sous la houlette de Jura bernois Tourisme qui a été mandaté par le Parc. Le travail se fait en coordination étroite avec toutes les structures concernées (communes, propriétaires, chemins pédestres bernois, etc.). Le parc a également mis en place des passe-barrière VTT. Mais le parc est conscient qu'il faudrait plus que 4 itinéraires (au moins une vingtaine) pour réellement parvenir à bien canaliser les flux. La pratique de l'équitation produit les mêmes problèmes que les VTT.

Le parc mise sur une coordination entre les concepteurs des itinéraires VTT et les chemins pédestres bernois afin d'éviter les conflits d'usage. La coordination est compliquée par le fait que le monde des vététistes est loin d'être aussi bien organisé que celui des randonneurs. Légalement, les VTT ne doivent pas circuler sur les sentiers pédestres officiels de moins de deux mètres de large. Les gardes forestiers pourraient en principe amender les cyclistes qui empruntent des chemins étroits, mais dans la pratique ils ne le font pas.

4.2.3. Sous-cas 3 : entretien des pâturages boisés et des forêts riches en biodiversité

Rappel

Services utilisés	Caractérisation du conflit	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Intensification liée à l'augmentation de visiteurs	Randonneurs (O_{i+e}), piqueurs (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs intensifs (U_i)
1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Idem	Randonneurs « contemplateurs » (attachés à l'image du lieu) (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U_i)
1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	nouveau	Milieux du tourisme (F_i)	⇔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U_i)
2b. Espace d'utilisation forestière	nouveau	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (U_i)	⇔ Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O_{i+e})
3a. Espace constituant un écosystème naturel	Intensification liée à une prise de conscience écologique accrue	Protecteurs de la nature (O_{i+e})	⇔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U_i)
3f. Régulateur de la dynamique des populations	nouveau	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O_{i+e})	⇔ Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (U_i)

O : observateur ; F : fournisseur ; U : usager de ressource fondamentale ; i : interne (autochtone) ; e : externe (allochtone)

Droits de propriété et droits d'usage

Les rapports de propriétés n'ont pas changé de manière significative. Toutefois, on peut noter un changement concernant les droits d'usage, puisque comme mentionné dans les sous-cas 1 et 2 la présence plus importante de visiteurs constitue le signe d'un usage accru de leurs droits à pénétrer sur les terrains agricoles et forestiers garantis par le Code civil et la loi sur les forêts.

Politiques publiques

Le pâturage boisé dépend de la législation forestière. Dans la zone du Parc, les pâturages boisés d'altitude sont en zone d'estivage alors qu'ailleurs, à plus basse altitude, ils font partie des prairies en surface agricole utile (SAU). La mise à jour du calcul des surfaces en pâturages boisés pour le versement des paiements directs constitue un nouvel élément qui influencera de manière importante l'évolution des pâturages boisés.

Nouvelle délimitation des SAU

Source principale : Helena Aström 2002. *Actualisation des surfaces agricoles utiles - Le projet SAU dans le canton de Berne*. Document du Congrès de la Géomatique de Fribourg, juin 2002.

En de nombreux points de son territoire, le canton de Berne dispose de très anciennes mensurations officielles. Les premiers plans cadastraux du Jura bernois remontent par exemple à 1840. Alors que biens-fonds et la plupart des bâtiments ont été mis à jour, la couverture du sol des plans cantonaux est le plus souvent dans son état originel, datant de plus d'un siècle. À l'époque, il n'y avait ni instructions homogènes, ni actualisation systématique de tous les objets. Ces imprécisions étaient connues depuis longtemps, mais elles ne constituaient pas un véritable problème dans la mesure où elles ne concernaient que la partie descriptive du registre foncier et n'avait pas de conséquences juridiques directes.

Depuis les années 1990, la situation a changé avec l'introduction des paiements directs versés à l'agriculture en fonction de la superficie des terrains agricoles. Les chiffres provenant du registre foncier servent de base prépondérante pour la déclaration des agriculteurs ainsi que pour les contrôles par échantillonnage des surfaces mises en culture. Seules les erreurs évidentes ont été corrigées dans le système informatique agricole GELAN (*Gesamtlösung EDV Landwirtschaft*). Toujours est-il que les indications de superficie – bien que non actualisées – avaient des conséquences financières directes.

Comme une part importante du revenu des agriculteurs dépend des paiements directs, mais que ces derniers ont un poids importants sur le budget de la politique agricole, le Conseil fédéral a décidé en 1999 que les surfaces agricoles utiles devaient faire l'objet d'une réactualisation. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de topographie (S+T) ont mis à la disposition de ce projet national le montant de 37 millions de francs. Sur cette somme, 8 millions sont affectés au canton de Berne. La même année, le Conseil d'État du canton de Berne a voté un crédit supplémentaire de 8 millions de francs pour la réalisation du projet SAU (les communes ne participent pas financièrement).³⁴

Le travail d'actualisation des données de la SAU s'est heurté à la difficulté qui consistait à concilier trois définitions de la délimitation des SAU par rapport à la forêt :

1. La loi sur les forêts fournit une définition de la forêt ;
2. L'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm, RS 910.91) définit la délimitation de la surface utile (SAU)³⁵ ;
3. Toutefois, conformément à l'ordonnance technique du DDPS du 10 juin 1994 sur la mensuration officielle (OTEMO ; RS 211.432.21), la mensuration relève les surfaces boisées dans l'esprit de la loi sur les forêts ; cette information n'est toutefois fournie qu'à titre descriptif.

Comme les trois définitions de la délimitation de la SAU par rapport à la forêt ne se recourent pas totalement, l'office du cadastre du canton de Berne, l'instance chargée de l'actualisation du périmètre des SAU, a dû trouver un compromis pour que la solution profite à l'ensemble

³⁴ Trois ans plus tôt, une interpellation urgente avait déjà été acceptée au Grand Conseil bernois : elle exigeait pour l'essentiel que l'administration, que ce soit le Service du cadastre, l'Intendance des impôts ou l'Office de l'agriculture, unifie ses données de base de façon à ce que la population ne soit pas confrontée à des indications de superficie différentes auprès de chacun de ses offices (Aström 2002).

³⁵ Par surface agricole utile, on entend la superficie d'une exploitation qui est affectée à la production végétale, à l'exclusion des surfaces d'estivage, dont l'exploitant dispose pendant toute l'année. Elle comprend la surface cultivable, la surface verte permanente, les prés à litière en dehors des estivages, les cultures pérennes, les cultures protégées annuelles, les haies et les bosquets (art. 14 OTerm).

des acteurs concernés. Il a ainsi été décidé dans le projet SAU que « la ligne généralisée serait numérisée un peu à l'extérieur des cimes extérieures des arbres ». Toutefois, la délimitation de la SAU dans les pâturages boisés a impliqué une évaluation plus fine. Mais c'est avant tout le problème de leur définition qui a surgi. Où s'arrête la forêt et où commence les pâturages dans les vastes zones de transition entre les prairies légèrement boisées et les forêts denses que l'on trouve dans le Jura bernois ?

L'Office du cadastre a élaboré de nouvelles directives pour le relevé de la couverture du sol. Plusieurs délégués issus des services officiels utilisant ces surfaces à leurs propres fins avaient été consultés. Toutefois, la définition de la délimitation des pâturages boisés a été remise en cause ultérieurement par l'Office de l'agriculture (OAGR) et l'Office des forêts (OFOR) du canton de Berne. En effet, la définition est éminemment importante dans la mesure où elle produit des incitations en faveur soit des pâturages boisés, soit de la forêt. Le maintien sur le long terme des pâturages boisés, qui a des effets importants en termes de paysage et de préservation de la biodiversité, dépend donc de la définition retenue. En décomptant chaque arbre des pâturages de la SAU, le risque est élevé que dans la réalité les paiements directs à la surface conduisent à une stricte dichotomie entre pâturages sans arbres et forêts.

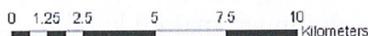
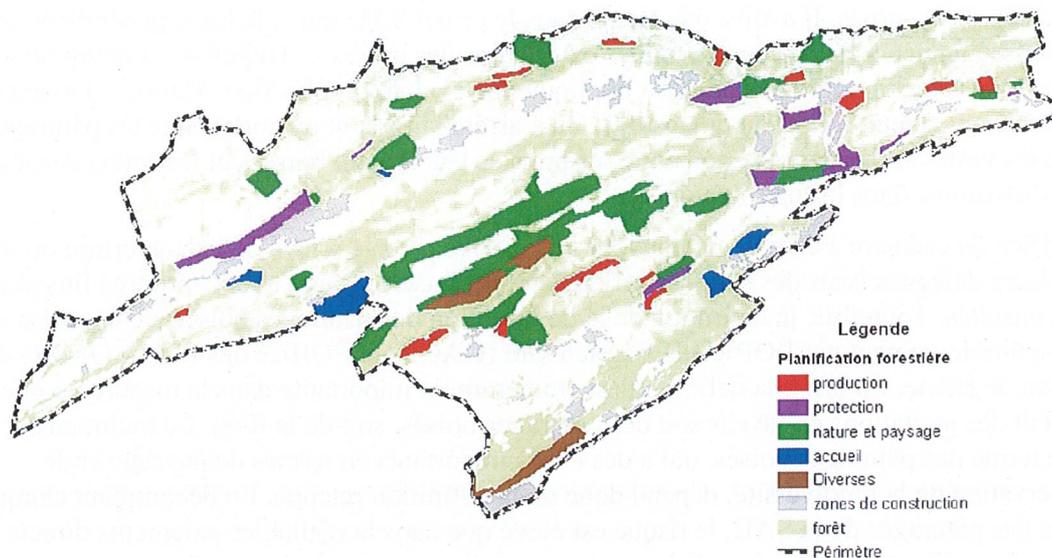
Dans le Jura bernois, la dernière partie du canton où l'actualisation des SAU ait été menée, les solutions retenues pour recalculer la SAU ont échauffé les esprits des agriculteurs. En effet, tous ceux qui exploitent des pâturages boisés ont vu leur surface diminuer, malgré le fait qu'ils aient reçu 30% de SAU en plus par rapport à celle mesurée, dans l'idée que dans un pâturage boisé, l'addition du pourcentage de surfaces forestières et de surfaces de pâturages dépasse les 100% (puisque le bétail peut paître sous les arbres) (Bessire, entretien 1.10.2007).

La Division forestière a été pressée d'octroyer des autorisations de couper afin de diminuer le taux de boisement. Dans la pratique, la Division forestière part de l'idée qu'un pâturage boisé présente un taux de boisement de 5%, ce qui équivaut à la présence d'un arbre tous les 60 mètres (2 longueurs d'arbre). Toutefois, certains pâturages boisés ont de tout temps eu une couverture d'arbres plus importante. Le pâturage boisé étant le résultat de l'activité humaine, le taux de couverture souhaité est toujours sujet à discussion. La Division forestière constate que, pour gérer les pâturages boisés, il faudrait mettre sur pied des comités interdisciplinaires, mais qu'il manque une base légale pour inciter les gens à participer autrement que de façon totalement informelle (Bessire, entretien 1.10.2007).

Réserve forestière

Il existe trois planifications forestières très récentes dans le périmètre du Parc : une première concerne le vallon de Saint-Imier qui date de 2004, une seconde, le Plateau de Diesse / Bas-Vallon en 2006 et une troisième, la vallée de la Birse / Tramelan en 2007.

Ces planifications attribuent aux différentes zones forestières quatre fonctions principales qui sont la production, la protection, la nature et le paysage et enfin l'accueil. Ces travaux de planification ont été menés en étroite collaboration avec l'association du parc et seront les bases pour les futures actions dans le périmètre forestier ; l'association du parc est d'ailleurs souvent citée comme l'acteur de la mise en œuvre des mesures (Source : Étude de projet 2008, p. 52).



Source : Étude de faisabilité, novembre 2006, p. 23

« Les forêts ont été d'une manière générale peu exploitées ces dernières décennies, la faiblesse du prix de vente du bois ne permettant pas leur exploitation rentable, et cela notamment pour les petits propriétaires forestiers. Il en résulte un accroissement du volume sur pied, mais aussi une fermeture structurelle des forêts. De même, la gestion actuelle des forêts, basée avant tout sur le modèle de la forêt dite « jardinée », permet certes une gestion optimale de ce patrimoine mais en contrepartie elle crée peu de secteurs ouverts et dynamiques. Ces deux paramètres expliquent que malgré l'augmentation de la surface forestière, des espèces forestières héliophiles (Sabot de Vénus) où demandant des secteurs de végétation pionnière (Grand Tétrás) sont menacées de disparition. Les réserves forestières partielles sont dans ce cadre une réponse adéquate pour contrer la fermeture des milieux forestiers, elles permettent une exploitation ciblée sur des buts biologiques et/ou paysagers. » (Source : Étude de projet 2008, p. 38)

Il existe deux types de réserves forestières : les réserves partielles et totales. Elles se distinguent des réserves naturelles dans la mesure où elles sont mises sous protection par le biais de servitudes, alors que ces dernières le sont par arrêté :

Désignation	Définitions	Caractéristiques
Réserve forestière	Forêt de valeur écologique élevée, délimitée pour favoriser la biodiversité et permettre son développement naturel. Des activités mettant en danger le but de protection sont à proscrire, si possible.	<ul style="list-style-type: none"> - Protection pour 50 ans au moins - Contraintes de gestion convenues par contrat - Le public est peu concerné
Réserve totale	Réserve forestière sans intervention forestière	

Réserve partielle	Réserve forestière gérée et entretenue de manière spécifique pour atteindre les buts fixés.	
Réserve naturelle	Région mise sous protection par arrêté pour préserver les biotopes de plantes et d'animaux indigènes importants et proches de la nature.	<ul style="list-style-type: none"> – Protection à durée illimitée – Prescriptions contraignantes – Dispositions de protection s'adressant aussi au public (par exemple : interdiction d'accès)

Source : Office des forêts du canton de Berne (2005). Fiche d'information Réserves forestières du canton de Berne. Septembre 2005.

La réserve forestière de Chasseral Nord poursuit les objectifs suivants (art. 2 du Contrat de servitude sur la création d'une réserve forestière partielle à Chasseral Nord) :

1. Maintien et promotion d'espèces végétales et animales menacées, en particulier le Grand Tétras, ainsi que l'amélioration de leurs milieux naturels,
2. Promotion de processus naturels,
3. Maintien et promotion d'associations forestières rares et typiques de la chaîne de Chasseral,
4. Maintien de formes d'exploitation forestière particulières en tant que phénomènes historico-culturels (pâturages boisés),
5. Conservation et promotion de l'alternance entre forêts et pâturages.

La surface totale de la réserve forestière de Chasseral Nord est de 14,5 km². Les habitats du Grand Tétras sont les forêts (environ 5,5 km²) et les pâturages densément boisés (environ 1 km²), qui occupent une surface de 6,5 km². Le solde de la surface (8 km²) est constitué pour l'essentiel de pâturages pas ou peu boisés.

Selon le contrat (art. 4), les propriétaires des parcelles concernés par la réserve accordent au canton de Berne un droit réel limité (servitude personnelle) permettant au canton de délimiter et gérer les parcelles comme réserve forestière pour une durée de 50 ans à partir de la conclusion du contrat. La servitude est inscrite comme suit au Registre foncier : « Charge : réserve forestière partielle avec restrictions d'exploitation en faveur du canton de Berne ».

Les objectifs poursuivis dans le périmètre de la réserve sont repris dans le Plan forestier régional du Vallon de St-Imier. Le Plan forestier définit les fonctions forestières et indique les objectifs sylvicoles. La protection du Grand Tétras est définie comme une priorité dans les forêts de la zone concernée. Le Parc naturel régional, qui place également la protection du Grand Tétras dans ses priorités, a en outre commandé la réalisation d'une étude accompagnant la création de la réserve, intitulée « Protection du Grand Tétras – Chasseral Nord » (Le Foyard/DuoPlan/Nouvelle Forêt, novembre 2004).

Plans directeurs réseaux écologiques Plagne-Vauffelin, Orvin, Plateau de Diesse, Vallon de Saint-Imier et améliorations foncières

Dans le périmètre du parc, deux plans directeurs (Plagne-Vauffelin et Plateau de Diesse) ont été élaborés pour permettre aux agriculteurs de toucher des contributions pour la mise en réseau de leurs surfaces de compensation écologique (SCE). En outre, deux communes (Orvin et Romont) ont fait l'objet d'améliorations foncières et bénéficient aussi d'une conception pour la mise en réseau des SCE. Les objectifs biologiques varient pour chaque réseau. On

peut toutefois noter que le maintien d'une agriculture extensive favorable aux pâturages boisés constitue un objectif central.

Labels

Créée le 18 juin 2003, l'Association suisse pour l'AOC « bois du Jura » promeut la reconnaissance des bois résineux du Jura par une AOC.

En sont membres :

- les cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Berne, du Jura et de Soleure,
- l'association forestière Vaud - Bas Valais (La Forestière),
- l'association forestière neuchâteloise (AFN),
- la CEFOJB (association des propriétaires de forêts du Jura bernois),
- l'association jurassienne d'économie forestière (AJEF),
- une quinzaine de villes et communes de l'arc jurassien,
- des particuliers.

Le droit suisse ne permet pas pour l'heure l'octroi d'AOC à des produits autres qu'alimentaires. Toutefois, l'extension aux produits sylvicoles est discutée dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les forêts.

Le projet de créer une AOC pour le bois du Jura est né chez les professionnels français. Selon les forestiers suisses, il est indispensable que la Suisse suive le mouvement. Une grande partie du bois du Jura suisse est en effet sciée en France (80% du bois neuchâtelois). Si le bois du Jura suisse n'obtient pas l'AOC, ce débouché important se fermera (Source : AOC Bois du Jura, www.aocboisdujura.ch).

L'impact pour les pâturages boisés d'une telle initiative n'est pas direct, car à part la mention du respect de pratiques « traditionnelles », l'objectif d'une AOC n'est pas de promouvoir tel ou tel mode de culture, mais de reconnaître les produits de qualité issus d'un périmètre particulier.

Par contre, le label « Produit du parc », qui pourra être octroyé par le Parc lorsqu'il sera entré en vigueur, a comme objectif d'influencer les comportements. Il est toutefois trop tôt pour se prononcer sur son impact sur les pâturages boisés, car ce thème est très compliqué dû à la profusion des labels existants. Les labels « produit de montagne » et « produit fermier » de l'OFAG entrent directement en concurrence avec le futur label « produit du parc ». Le parc voit un plus grand potentiel dans la labellisation de services (sorties guidées, accueil dans les métairies), plutôt que de produits (Vogelperger, entretien 30.11.2006). Mais l'impact de tels labels sur les pâturages boisés n'est pas immédiat.

4.2.4. Sous-cas 4 : L'intégration de la question paysagère dans les pratiques d'aménagement du territoire

Rappel

Services utilisés	Caractérisation du conflit	Parties en conflit 1 : Usagers du paysage menacés	Parties en conflit 2 : Usagers menaçants
2a. Espace d'utilisation agricole	nouveau (en émergence)	Agriculteurs (U_i), défenseurs de l'image des villages (O_{i+e})	⇔ Communes (ici : U_i), propriétaires fonciers (U_i)
2c. Espace de construction	stable	Aménagistes (F_{i+e})	⇔ Propriétaires fonciers thésaurisateurs (U_i)

2d. Support d'infrastructure de réseau	nouveau	Aménagistes (F _{i+e})	⇔ Communes (dont les voies d'accès ne sont pas dimensionnées pour la zone à bâtir) (ici : U _i)
3a. Espace constituant un écosystème naturel	stable	Protecteurs de la nature (O _{i+e}), chasseurs (O _{i+e})	⇔ Forestiers (U _i), propriétaires de forêts (U _i)
3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	nouveau	Protecteurs de la nature (O _{i+e})	⇔ Forestiers (U _i), propriétaires de forêts (U _i)

O : observateur ; F : fournisseur ; U : usager de ressource fondamentale ; i : interne (autochtone) ; e : externe (allochtone)

Droits de propriété et droits d'usage

À l'échelle du massif, les échanges de titres de propriété n'influencent que peu les questions d'aménagement du territoire. Le parc Chasseral, de son côté, ne planifie pas de se lancer dans une stratégie d'achat de terrains.

Un changement important de l'usage du sol dans le massif reste toutefois l'ouverture de la nouvelle carrière (Tschärner) de Vigier SA.

Politiques publiques

Plan directeur

Au cours des années 1990-2000, le plan directeur cantonal a été complété par plusieurs plans directeurs régionaux. Lui-même a également subi plusieurs modifications et mises à jour, dont l'une est particulièrement saluée par les acteurs de l'aménagement du territoire (Mosimann, entretien 3.10.2007). En effet, en 2006, le canton a modifié le plan directeur cantonal en introduisant un nouveau critère de prise en compte de l'évolution démographique de la commune (mesure A01)³⁶ et de qualité de la desserte en transports publics (fiche B)³⁷ pour juger de la pertinence d'agrandir la zone à bâtir.

Les origines communes du Plan directeur de Chasseral et du PNR du même nom ont déjà été évoquées plus haut (chapitre 2.2.2). Rappelons ici que le projet de Plan directeur de Chasseral a été lancé pour apporter une réponse à trois problèmes principaux touchant le massif :

- la suppression de la liaison télésiège Nods-Chasseral
- la suppression de la liaison en bus St-Imier Chasseral, qui faisait 80 000 francs de déficit par année à l'époque (Rothenbühler, entretien, 1.10.2007)
- les mesures de compensation liées à la carrière de la Tschärner de la cimenterie Vigier SA.

Dès le début, il a fallu trouver un financement pour les études nécessaires. Le canton n'ayant pas les bases légales pour les financer *ex nihilo*, il a été proposé de les financer par le biais d'un plan directeur régional et de garantir ainsi, une fois les stratégies élaborées, de disposer d'un outil contraignant pour les collectivités publiques. En même temps, les premières

³⁶ « Les communes motivent les classements en zone à bâtir et les changements de zones sur la base des critères permettant de déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des quinze prochaines années et des critères applicables à la délimitation des zones » (Plan directeur cantonal, Mesure A01).

³⁷ « Afin de garantir l'affectation efficace des ressources, le canton définit des mesures d'aménagement du territoire tenant compte des critères de qualité de la desserte par les transports publics » (Plan directeur cantonal, Mesure B12a).

réflexions étaient menées pour la création d'un parc naturel. L'association PNR de Chasseral, fondée en 2002, a ainsi eu pour mission de préparer la candidature de la région au label « Parc naturel régional » en utilisant les opportunités de planifications fournies par l'outil du plan directeur régional, dont elle a assuré la préparation. En 2002-06, le plan directeur a été mis de côté provisoirement. Il est terminé dans les grandes lignes, mais l'approbation définitive manque encore.

Outre les trois plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland, il faut également mentionner :

- Le Plan directeur de la Suze, approuvé en 1992 déjà, mais complété en 2004. Il précise les mesures à prendre sur l'ensemble de ce cours d'eau et ses rives. Plusieurs mesures ont déjà été reprises par le syndicat de la Suze et beaucoup d'autres pourront être par la suite réalisées dans le cadre du réseau écologique du Vallon de Saint-Imier en cours d'élaboration.
- Le plan directeur régional pour l'implantation d'éoliennes Mt-Soleil – Mt-Crosin – Montagne du Droit, qui ne touche pas directement le périmètre retenu dans cette étude. Son but est de définir des secteurs d'implantation qui permettent un développement coordonné de nouvelles installations éoliennes. À relever qu'un autre plan directeur pour l'implantation de parcs éoliens est en cours de réalisation pour l'ensemble du territoire restant du Jura bernois.
- Plans directeurs réseaux écologiques Plagne-Vauffelin et Plateau de Diesse dont il a été question plus haut (ch. 4.2.3).
- Plan directeur régional d'extraction et de décharge de matériaux pour le Jura-bernois : entré en vigueur en 2006, ce plan directeur fixe trois futurs sites d'extraction de matériaux, situés à Tavannes, Sonvilier et Saint-Imier. Le site de la Tschärner à la Heutte n'est toutefois pas concerné par ce plan directeur (exploitation privée ne visant qu'à la production de ciment).

Planification communale

La gestion des activités humaines à incidence spatiale impliquent des choix en matière d'aménagement du territoire communal. La zone de calme Tschärner, aménagée en compensation à la nouvelle carrière de Vigier, a été inscrite dans les plans de quartiers (plan de quartier supra-communal). Dans cette zone, une réglementation de l'escalade a été prévue, de même que la signature d'une convention avec les chasseurs concernant le trafic motorisé. Finalement une convention a également été signée pour limiter la pratique du vol libre.

Autres planifications

Les objets inscrits à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ont déjà été évoqués plus haut et n'ont pas été modifiés.

Par contre, des sites ont été inscrits à l'inventaire fédéral des sites marécageux, à l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens et à l'inventaire fédéral des sites construits. Vu leur impact paysager limité, ces inventaires ne sont pas présentés plus en détail ici.

Quand à lui, le district franc « Chasseral » n'est pas nouveau. Toutefois, à partir de la fin 2007, l'interdiction de quitter les chemins de randonnée a été mise en œuvre (pose de panneaux, verbalisation des contrevenants).

Le rôle de la Charte du parc en matière de planification régionale

Après la ratification des législatifs communaux à la fin 2008, le territoire « définitif » a pu être arrêté. Le territoire du parc est fixé à partir de cette date jusqu'en 2019. La Charte est le résultat de l'étude de faisabilité proposée en novembre 2006 et de l'étude de projet mise en

consultation en janvier 2008. Il s'agit d'un document contractuel entre communes, cantons et Confédération.

Il n'y a pas de jurisprudence par rapport à la valeur juridique d'une Charte. Il apparaît toutefois déjà que le parc est une structure qui propose et lance des projets. Sa tâche n'est pas de remplacer les structures existantes en veillant par exemple à la conformité de l'aménagement communal avec les lignes directrices cantonales. Le parc aura beaucoup de difficulté à pousser une commune signataire à suivre ses engagements, car ce dernier est directement dépendant des communes. Seule la menace du non-renouvellement du label Parc, à une échéance de 10 ans, pourra lui permettre de faire pression sur d'éventuelles communes récalcitrantes.

Dans son rapport sur l'aménagement du territoire 2006, le Conseil-exécutif du canton de Berne note (pp. 29-30) :

- *Une forte baisse de la qualité des plans d'aménagement* : « De nombreuses communes ne voient plus l'importance qu'il y a à disposer de plans d'aménagement local de qualité. L'aménagement local est souvent perçu comme une corvée à effectuer de manière pragmatique avec le plus faible investissement possible. Les idées novatrices se font rares. Le canton n'est plus que rarement appelé à offrir ses conseils au début des travaux, et les communes ne prennent contact qu'à un stade plus avancé du processus d'aménagement, ce qui entraîne souvent un important travail au moment de la mise au point. »
- *Une coordination lacunaire de l'aménagement par-delà les limites communales* : Les coordinations supracommunales « font rarement l'objet d'une démarche active, même si cela permettrait d'aboutir à de meilleures solutions sur le plan spatial. La question de savoir si le canton pourrait encourager financièrement les plans d'aménagement supracommunaux est à l'étude. »
- *Une concurrence entre les communes concernant la superficie de la zone à bâtir* : La superficie de la zone à bâtir « fait l'objet d'une concurrence accrue entre les communes rurales et les communes urbaines. Le réseau de centres prévu dans le plan directeur cantonal est bien reconnu sur le plan théorique, mais certaines communes s'y opposent lorsqu'il s'agit de déterminer concrètement les pôles d'importance régionale. De nombreuses communes estiment que, vu leur situation périphérique, elles devraient être soutenues par l'octroi d'une zone à bâtir aussi étendue que possible. »
- *Thésaurisation de terrains à bâtir* : « Les communes justifient souvent la nécessité d'opérer de nouveaux classements par le fait que les réserves de terrains à bâtir ne sont pas disponibles. La thésaurisation représente un problème insoluble. »

L'OACOT, par le biais du rapport Conseil-exécutif, tire un bilan très sombre des possibilités réelles dont dispose le canton pour influencer le développement territorial. Le parc de Chasseral aura lui aussi une marge de manœuvre limitée, l'instrument des parcs n'ayant pas été conçu pour apporter des solutions aux problèmes des zones constructibles surdimensionnées ou de l'étalement urbain. Toutefois, le choix d'avoir construit le projet de parc sur la base d'un plan directeur régional montre le souci d'inscrire la planification coordonnée au centre des missions du parc. Le parc constitue donc un nouveau moyen d'agir sur la planification, non sur le mode réglementaire, mais par le lancement de projets et la création d'une dynamique misant sur la durabilité comme argument de développement.

4.3. Étendue et cohérence

Éléments centraux du changement de régime

Afin de pouvoir juger de l'étendue et de la cohérence du régime de la ressource paysage, les éléments centraux qui caractérisent le régime en vigueur pendant la décennie 2000, symbolisé par la création de l'association du parc en 2001, sont résumés dans le Tableau 14.

Tableau 14 – Synthèse des résultats permettant de juger de l'étendue et de la cohérence du régime pour la période suivant le changement de régime. Seules les politiques publiques (PP) les plus importantes et les éléments principaux du système régulateur (SR) ont été listés dans la colonne *Nouvelle régulation*.

Sous-cas	Rivalité	Services menacés	Services menaçants	Ressources Primaires menaçantes	Acteurs Usagers en conflits	Type de conflits
1	Une visite au massif de Chasseral constitue depuis longtemps un objectif de promenade. Avec le balisage de nouveaux chemins et l'augmentation des visiteurs, les nuisances causées par la route deviennent plus perceptibles.	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Sol comme support des infrastructures routières	Touristes motorisés (O _e), touristes non motorisés (O _e) ↔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i), parc de Chasseral	12, (36)
	<i>Nouvelle rivalité en t₀</i> : le goudronnage des chemins agricoles et les files de voiture sont accusés de nuire à l'image du lieu, les parkings sont perçus comme des « terrains vagues ».	1d. Support de la perception esthétique	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Sol comme support des infrastructures routières	Touristes non motorisés (O _e) ↔ Touristes motorisés (O _e), métayers (F _i), parc de Chasseral	12, (36)
	<i>Nouvelle rivalité en t₀</i> : Le réseau de routes, relativement dense, permet une bonne desserte des métairies, mais est accusé de nuire à l'image du lieu.	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Infrastructures d'accès et de restauration	Jura bernois tourisme (F _i) ↔ Touristes motorisés (O _e), agriculteurs tenanciers de métairies (F _i), hôteliers (F _i), parc de Chasseral	8, (32)
	Une grande densité de voiture nuit à l'activité agricole (parking sauvage, dégradation des routes, circulation entravée).	2a. Espace d'utilisation agricole	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Chemins agricoles	Agriculteurs (U _j) ↔ Touristes motorisés (O _e), agriculteurs tenanciers de métairies (F _i), Division forestière (approbation du plan de circulation), parc	(31), 7

	considérés comme inesthétiques (p. ex. balisage hivernal des chemins de raquettes).							
	<i>Nouvelle rivalité en t₀</i> : Les nuisances ressenties par les agriculteurs augmentent proportionnellement avec le nombre de promeneurs (portails ouverts, chiens, déchets, érosion).	2a. Espace d'utilisation agricole	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Infrastructures d'accès	Agriculteurs (U _i) ↔ Visiteurs (O _{i+e}), parc de Chasseral	(13), 31		
	La présence de visiteurs en quête d'écosystèmes naturels ressentis comme riches (crêtes, forêts, pâturages maigres) nuit à la faune et la flore (piétinement, stress).	3a. Espace constituant un écosystème naturel	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Infrastructures d'accès	Protecteurs de la nature (O _{i+e}) ↔ Visiteurs (O _{i+e}), parc de Chasseral	(15), (18), (33), 36		
	<i>Nouvelle rivalité en t₀</i> : Le dérangement occasionné par les visiteurs menace la survie de certaines espèces.	3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Infrastructures d'accès	Protecteurs de la nature (O _{i+e}) ↔ Visiteurs (O _{i+e}), parc de Chasseral	(15), (18), (33), 36		
3	Les touristes recherchent les pâturages boisés pour la détente (piquenique), mais les pratiques agricoles trop intensives ou trop extensives (enforestement) nuisent à cet usage.	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Randonneurs (O _{i+e}), piqueuniques (O _{i+e}) ↔ Agriculteurs intensifs (U _i)	(3), 6		
	Les pâturages boisés, en tant que symboles du paysage jurassien, sont mis en danger par l'intensification (p. ex. gyrobroyage) et l'extensification (enforestement) de leur exploitation.	1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Randonneurs « contemplateurs » (attachés à l'image du lieu) (O _{i+e}) ↔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U _i)	(3), 6		

	<p><i>Nouvelle rivalité en t₀</i> :</p> <p>Les offices du tourisme misent sur l'image des pâturages boisés, qui sont toutefois en danger dû à l'intensification (p. ex. gyrobroyage) et à l'extensification (enforestement) de leur exploitation.</p>	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Milieux du tourisme (F _i) ↔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U _i), <i>parc de Chasseral</i>	2
	<p><i>Nouvelle rivalité en t₀</i> :</p> <p>L'éclaircissement des pâturages boisés, qui légalement sont assimilés à de la forêt, diminue leur potentialité d'usage forestier au profit de leur usage agricole.</p>	2b. Espace d'utilisation forestière	Éclaircissement des forêts	Sols agricole et forestier	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (U _i) ↔ Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O _{i+e})	13, (31)
	<p>La mauvaise gestion des pâturages boisés (intensification de la foresterie, extensification ou intensification agricole) nuit à leur valeur écologique.</p>	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Exploitation des prairies et pâturages	Sol agricole	Protecteurs de la nature (O _{i+e}) ↔ Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U _i)	(3), 6
	<p><i>Nouvelle rivalité en t₀</i> :</p> <p>La mauvaise gestion des pâturages boisés et des forêts ouvertes diminue leur potentiel en tant qu'habitats indispensables de certaines espèces menacées.</p>	3f. Régulateur de la dynamique des populations	Emboisement des prairies et pâturages	Sols agricole et forestier	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O _{i+e}) ↔ Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (U _i)	(3), 6
4	<p><i>Nouvelle rivalité en t₀</i> :</p> <p>L'étalement urbain se fait au dépend de la zone agricole</p>	2a. Espace d'utilisation agricole	Constructions	Espace de construction	Agriculteurs (U _i), défenseurs de l'image des villages (O _{i+e}) ↔ Communes (ici : U _i), propriétaires fonciers (U _i)	(1), (3), 6
	<p>La thésaurisation de terrains</p>	2c. Espace de	Parcelle de placement	Espace de construction	Aménagistes (F _{i+e}) ↔	2, (5)

	favorise directement l'agrandissement de la zone à bâtir.	construction			Propriétaires fonciers thésaurisateurs (U), Communes, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)	
	<i>Nouvelle rivalité en t₀</i> : La construction de nouvelles infrastructures d'accès crée une nouvelle demande, stimulant l'agrandissement de la zone à bâtir.	2d. Support d'infrastructure de réseau	Constructions et infrastructures	Espace de construction	Aménagistes (F _{+e}) ⇔ Communes (dont les voies d'accès ne sont pas dimensionnées pour la zone à bâtir) (ici : U), OACOT	2, (5)
	La délimitation de zones de protection (réserves naturelles, réserves de chasse, etc.) permet de protéger le paysage et la biodiversité à condition qu'elles soient coordonnées avec les autres types de planification.	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Forêts (bois)	Sol forestier	Protecteurs de la nature (O _{+e}), chasseurs (O _{+e}) ⇔ Forestiers (U), propriétaires de forêts (U), Office des forêts	(3), 6
	<i>Nouvelle rivalité en t₀</i> : La planification permet aux mesures de compensation de faire leur effet sur un périmètre plus vaste, impliquant un impact paysager plus durable. Une coordination est toutefois nécessaire avec les autres types de planification.	3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Forêts (bois)	Sol forestier	Protecteurs de la nature (O _{+e}) ⇔ Forestiers (U), propriétaires de forêts (U), Office des forêts	(3), 6

Tableau 15 – Synthèse des résultats permettant de juger de l'étendue et de la cohérence du régime en L_1 . Seules les politiques publiques (PP) les plus importantes et les éléments principaux du système de propriété (SP) ont été listés.

S	Type de conflit	Services menacés	Acteurs usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de titres de propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)	Services menaçants	Acteurs usagers	Droits d'usage (issus de PP ou de titres de propriété)	Importance de l'impact (fort ou faible)	Gouvernance du paysage	Qualité de l'étendue de la régulation des rivalités (existante ou pas)	Qualité de la cohérence de la régulation des rivalités d'usage du paysage (existante ou pas)
1	12, (36)	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes motorisés (O_e), touristes non motorisés (O_e)	Régulation L_1 : SP1 : Routes agricoles ou forestières privées (affectées à l'usage général ou non) assurant l'accès aux fermes et aux métalleries SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage) SP3 : Routes communales (usage public) PP1 : Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82) PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes privées ou publiques des routes. PP3 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières	Régulation L_1 : r_1 : SP1 : fort SP2 : faible SP3 : fort PP1 : fort PP2 : fort PP3 : fort	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes motorisés (O_e), métayers (F)	Régulation L_1 : SP1 : Routes agricoles ou forestières privées (affectées à l'usage général ou non) assurant l'accès aux fermes et aux métalleries SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage) SP3 : Routes communales (usage public) PP1 : Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82) PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes privées ou publiques des routes. PP3 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières	Régulation L_1 : $n L_1$: SP1 : fort SP2 : faible SP3 : fort PP1 : fort PP2 : fort PP3 : fort	Division forestière (approubatrice) du plan de circulation de Chasseral Nouvel acteur en t_0 : Parc de Chasseral	Régulation L_1 : Régulation insuffisante de l'accès des véhicules motorisés visant à diminuer les nuisances : le péage de Chasseral est trop peu élevé pour avoir un réel effet, les parkings sont libres et gratuits, la distinction entre routes agricoles, forestières et communales n'est pas claire si bien qu'en pratique toute les routes du massif non explicitement barrées sont ouvertes à la circulation. Régulation t_0 : Régulation insuffisante de l'accès, bien qu'améliorée dans les espaces abritant certaines espèces sensibles. <i>Différence avec L_1</i> : La signalisation a été améliorée suite au plan de circulation du massif et au plan forestier de Chasseral Nord délimitant les routes forestières. Un accès est désormais possible en transport public. Les parkings sont toujours	Régulation L_1 : Incompatibilité entre un libre accès automobile et les services de détente, de biodiversité, voire de marketing Régulation t_0 : Incompatibilité entre un libre accès automobile et les services esthétiques et écologiques paysagers mentionnés. En outre, incompatibilité avec une libre accessibilité en transports publics. Incompatibilité entre la promotion des points de restauration générant du trafic et certains services paysagers <i>Différence avec L_1</i> : Les différentes planifications mises en place restreignent l'utilisation de certaines routes et améliorent la coordination des
8, (32)	(31), 7	Nouvel usage en t_0 : 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme) 2a. Espace d'utilisation agricole	Jura bernois tourisme (F) Agriculteurs (U)	Régulation L_1 : SP1 : Routes agricoles ou forestières privées (affectées à l'usage général ou non) assurant l'accès aux fermes et aux métalleries SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage) SP3 : Routes communales (usage public) PP1 : Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82) PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes privées ou publiques des routes. PP3 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières	Régulation L_1 : r_1 : SP1 : fort SP2 : faible SP3 : fort PP1 : fort PP2 : fort PP3 : fort	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Touristes motorisés (O_e), agriculteurs tenanciers de métalliers (F), hôteliers (F)	Régulation L_1 : SP1 : Routes agricoles ou forestières privées (affectées à l'usage général ou non) assurant l'accès aux fermes et aux métalleries SP2 : Route de Chasseral privée (avec un péage) SP3 : Routes communales (usage public) PP1 : Garantie constitutionnelle de la gratuité des routes à usage public (art. 82) PP2 : Loi bernoise du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes qui règle l'affectation privée ou publique des routes. PP3 : Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts interdisant la circulation sur les routes forestières	Régulation L_1 : $n t_0$: SP4 : faible SP5 : fort	Parc de Chasseral	Régulation t_0 : Régulation insuffisante de l'accès, bien qu'améliorée dans les espaces abritant certaines espèces sensibles. <i>Différence avec L_1</i> : La signalisation a été améliorée suite au plan de circulation du massif et au plan forestier de Chasseral Nord délimitant les routes forestières. Un accès est désormais possible en transport public. Les parkings sont toujours	Régulation L_1 : Incompatibilité entre un libre accès automobile et les services esthétiques et écologiques paysagers mentionnés. En outre, incompatibilité avec une libre accessibilité en transports publics. Incompatibilité entre la promotion des points de restauration générant du trafic et certains services paysagers <i>Différence avec L_1</i> : Les différentes planifications mises en place restreignent l'utilisation de certaines routes et améliorent la coordination des

7. (31)	2b. Espace d'utilisation forestière	Propriétaires fonciers forestiers (U _i), gardes forestiers (U _i)	Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier PP4 : plan de circulation du massif, coordonnant la signalisation	régional, tourisme) 1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Touristes motorisés (O ₊₊), métayers (F _i)	routes forestières Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier	toujours libres et gratuits. Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : moyenne	usages (restauration, tranquillité, biodiversité). Bilan : Coherence L₁ : Substantielle : faible
(9), (12), (7), (31), (33), (36)	3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)	Protecteurs de la nature (O ₊₊), chasseurs (U _i)	PP5 : Plan forestier de Chasseral Nord, délimitant les routes forestières (aussi en fonction de la protection du grand tétras)	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme)	Touristes motorisés (O ₊₊), métayers (F _i)	routes forestières Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier	toujours libres et gratuits. Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : moyenne	usages (restauration, tranquillité, biodiversité). Bilan : Coherence L₁ : Substantielle : faible

2	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Randonneurs (O ₊₊), restaurateurs (F _i) (été), Fondeurs (O ₊₊), société de ski de fonds (F ₊₊) (hiver)	Régulation L₁ : SP1 : Droit de libre accès (art. 699 CC) SP2 : Servitudes de passage SP3 : Devoir du propriétaire d'assurer la sécurité, découlant de l'article 41 CO SP4 : Taxe d'utilisation des pistes de ski de fonds PP1 : Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée libre des randonneurs sur les chemins pédestres	1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing régional, tourisme). 1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Autres randonneurs (O ₊₊), vétéristes (U ₊₊) (été), randonneurs en raquette (O ₊₊) (hiver)	routes forestières Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier	toujours libres et gratuits. Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : moyenne	usages (restauration, tranquillité, biodiversité). Bilan : Coherence L₁ : Substantielle : faible
(3), (6), (15), (18), (33), 36	1b. Espace de libre accessibilité	Visiteurs (O ₊₊)	Régulation t₀ : SP5 : fort SP6 : faible SP7 : faible PP2 : fort PP3 : faible PP4 : fort	1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)	Autres randonneurs (O ₊₊), vétéristes (U ₊₊) (été), randonneurs en raquette (O ₊₊) (hiver)	routes forestières Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier	toujours libres et gratuits. Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : moyenne	usages (restauration, tranquillité, biodiversité). Bilan : Coherence L₁ : Substantielle : faible
(9), 12	Nouvel usage en t₀ : 1d. Support perception esthétique	Visiteurs (O ₊₊)	Régulation t₀ : SP5 : Usage accru du droit d'accès (en été et en hiver) SP6 : standardisation	Nouvelle menace en t₀ : Signalisation des infrastructures	Visiteurs (O ₊₊)	routes forestières Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier	toujours libres et gratuits. Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : moyenne	usages (restauration, tranquillité, biodiversité). Bilan : Coherence L₁ : Substantielle : faible
(13)	Nouvel	Agriculteurs	Régulation t₀ : SP5 : Usage accru	Nouvelle	Visiteurs (O ₊₊)	routes forestières Régulation t₀ : SP4 : transfert de propriété de la route de Chasseral au canton → fin du péage routier	toujours libres et gratuits. Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : moyenne	usages (restauration, tranquillité, biodiversité). Bilan : Coherence L₁ : Substantielle : faible

31	<p>usage en t_0 : (U)</p> <p>2a. Espace d'utilisation agricole</p> <p>3a. Espace constituant un écosystème naturel</p> <p>Nouvel usage en t_0 : (U₊)</p> <p>3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)</p>	<p>de la signalisation des pistes de ski de fond par Romandie Ski de fonds et Loipen Schweiz</p> <p>SP7 : taxe d'accès aux pistes de ski de fonds majorées</p> <p>PP2 : directives de l'OFROU sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre</p> <p>PP3 : Projet SuisseMobile de balisage d'itinéraires au niveau national</p> <p>PP4 : balisage d'itinéraires pour VTT par le parc de Chasseral</p>	<p>menace en t_0 :</p> <p>1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)</p> <p>1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)</p> <p>Nouvelle menace en t_0 :</p> <p>1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)</p>	<p>du droit d'accès (en été et en hiver)</p> <p>SP6 : taxe d'accès aux pistes de ski de fonds majorées</p>	<p>pratique de la raquette et le balisage sauvage ne sont pas régulés.</p> <p>le parc de Chasseral joue un rôle de régulateur.</p>	<p>Bilan :</p> <p>Étendue L_1 : moyenne</p> <p>Étendue t_0 : moyenne</p> <p>Bilan :</p> <p>Cohérence L_1 : Substantielle : faible</p> <p>Institutionnelle : faible</p> <p>Cohérence t_0 : Substantielle : moyenne</p> <p>Institutionnelle : moyenne</p>		
3	<p>(3), 6</p> <p>1a. Espace de détente et de loisirs (expérimentation de la nature, ressourcement)</p> <p>1c. Fournisseur d'histoire, de légendes et d'images typiques</p> <p>Nouvel usage en t_0 : (F)</p> <p>1e. Support de création de valeur économique (publicité, marketing)</p>	<p>Randonneurs (O₊)</p> <p>« contemplant les paysages » (attachés à l'image du lieu) (O₊)</p> <p>Milieux du tourisme (F)</p>	<p>Régulation L_1 :</p> <p>SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoises, communes, municipales)</p> <p>Régulation t_0 :</p> <p>SP2 : usage accru du droit d'accès aux pâturages boisés</p> <p>SP3 : servitude sur la création d'une réserve forestière partielle à Chasseral Nord</p> <p>PP1 : planifications forestières (vallon de Saint-Imier, Plateau de Diesse / Bas-</p>	<p>Exploitation des prairies et pâturages</p> <p>Exploitation des prairies et pâturages</p> <p>Nouvelle menace en t_0 :</p> <p>Exploitation des prairies et pâturages</p>	<p>Agriculteurs intensifs (U)</p> <p>Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U)</p> <p>Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U)</p>	<p>Régulation L_1 :</p> <p>SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoises, communes, municipales)</p> <p>PP1 : loi fédérale sur les forêts assimilant les pâturages boisés à des forêts</p> <p>Régulation t_0 :</p> <p>PP2 : nouvelle délimitation de la SAU basée sur : - la loi sur les forêts - l'ordonnance sur la terminologie</p>	<p>Office des forêts</p> <p>Nouvel acteur en t_0 :</p> <p>Parc de Chasseral</p>	<p>Régulation L_1 :</p> <p>Incompatibilité entre une agriculture trop intensive ou extensive et les services paysagers des pâturages boisés</p> <p>Régulation t_0 :</p> <p>Incompatibilité entre la promotion du paysage de Chasseral et le manque d'entretien des pâturages boisés ; incompatibilité entre la préservation d'espèces rares et le manque d'entretien.</p> <p>Différence avec L_1 :</p> <p>La réserve forestière partielle de Chasseral Nord permet une gestion des pâturages boisés.</p>

13. (31)	régional, tourisme) Nouvel usage en t₀ : 2b. Espace d'utilisation forestière	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (U.)	Vallion, vallée de la Birse / Tramelan) PP2 : réserve forestière partielle de Chasseral Nord	Nouvelle menace en t₀ : Éclaircissement des forêts	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O ₁₊₂)	agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm, RS 910.91), définissant la délimitation de la SAU - l'ordonnance technique du DDPS sur la mensuration officielle, selon laquelle la mensuration relève les surfaces boisées dans l'esprit de la loi sur les forêts	Bilan : Étendue L₁ : faible Étendue t₀ : faible – moyenne	taille : nouvelle réserve forestière partielle de Chasseral Nord Cohérence L₁ : Substantielle : faible Cohérence t₀ : Institutionnelle : faible-moyenne Substantielle : moyenne Institutionnelle : faible-moyenne
(3). 6	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O ₁₊₂)		Exploitation des prairies et pâturages	Agriculteurs (trop intensifs ou trop extensifs) (U.)			
(3). 6	Nouvel usage en t₀ : 3f. Régulateur de la dynamique des populations	Défenseurs de la nature désireux d'éclaircir les boisements (O ₁₊₂)		Nouvelle menace en t₀ : Emboisement des prairies et pâturages	Propriétaires de forêts et de pâturages emboisés (U.)			

	Nouvel usage en t₀	Agriculteurs (U), défenseurs de l'image des villages (O ₁₊₂) Aménagistes (F ₁₊₂) Aménagistes (F ₁₊₂)	Régulation L₁ : PP1 : districts francs selon la loi sur la chasse et la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) PP2 : inventaires d'objets d'importance nationale selon la LPN PP3 : réserve forestière de la forêt de Saint-Jean PP4 : plan directeur de la Suze de 1992	Régulation t₀ : PP5 : fort PP6 : fort PP7 : faible PP8 : fort PP9 : faible PP10 : fort PP11 : fort PP12 : faible PP13 : fort	Nouvelle menace en t₀ : Constructions et infrastructures Forêts (bois)	Communes (ici : U), propriétaires fonciers (U) Propriétaires fonciers (U) thésaurisateurs (U) Communes (dont les voies d'accès ne sont pas dimensionnées pour la zone à bâtir) (ici : U.) Forestiers (U), propriétaires de forêts (U)	Régulation L₁ : SP1 : Propriété du sol majoritairement aux mains de corporations publiques (bourgeoises, communales, municipales) SP2 : propriété privée des parcelles à bâtir SP3 : Concession d'exploitation de carrière aux mains de Vigier SA PP1 : plan directeur cantonal selon la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions PP2 : plans d'aménagement	Régulation L₁ : n L₁ : SP1 : fort SP2 : fort SP3 : fort PP1 : faible PP2 : fort Régulation t₀ : n t₀ : SP4 : fort	Commune s. Office des affaires communales et de l'organisateur du territoire (OACOT) Office des forêts Nouvel acteur en t₀ : Parc de Chasseral	Régulation L₁ : Régulation insuffisante de la nécessité de planifier les activités humaines à impact paysager (construction, agriculture, foresterie) jusqu'aucune planification à l'échelle du massif ne vient coordonner ces usages Régulation t₀ : Régulation insuffisante de la planification des zones à bâtir en lien avec leur impact paysager, mais amélioration par rapport à la protection de la biodiversité et des transports. <i>Différence avec L₁</i> : Le plan directeur régional de Chasseral et le parc coordonne les activités à incidence spatiale dans le massif. Ces instruments	Régulation L₁ : Risques d'incompatibilité entre une gestion des services paysagers (esthétiques et écologiques) à l'échelle d'un paysage et la non coordination des activités humaines à impact paysager Régulation t₀ : Risques d'incompatibilité entre les services esthétiques du paysage et l'étalement urbain <i>Différence avec L₁</i> : La création du parc de Chasseral censé mettre en œuvre le plan directeur régional de Chasseral, la mise
4 (1), (3). 6	2a. Espace d'utilisation agricole										
2. (5)	2c. Espace de construction										
2. (5)	Nouvel usage en t₀ : 2d. Support d'infrastructure de réseau										
(3). 6	3a. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O ₁₊₂), chasseurs (O ₁₊₂)									
(3). 6	Nouvel usage en t₀ : 3b. Espace constituant un écosystème naturel	Protecteurs de la nature (O ₁₊₂)									

<p>usage en t₀ :</p> <p>3c. Réservoir de diversité génétique (biodiversité)</p>	<p>la nature (O₁₊₂)</p>	<p>PP6 : plans directeurs régionaux Jura-Bienne, Centre-Jura et Bienne-Seeland</p> <p>PP7 : Plans directeurs des réseaux écologiques</p> <p>PP8 : révision du plan directeur de la Suze en 2004</p> <p>PP9 : modifications du plan directeur cantonal (fiches établissant un lien entre la taille de la zone constructible et la desserte)</p> <p>PP10 : Zone de calme de la Tschamer, inscrite dans les plans de quartiers</p> <p>PP11 : Planifications forestières</p> <p>PP12 : Inventaires fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)</p> <p>PP13 : district franc « Chasseral » (mesures de mise en œuvre de l'interdiction de sortir des chemins)</p>	<p>menace en t₀ :</p> <p>Forêts (bois)</p>	<p>forêts (U)</p>	<p>communaux selon la loi sur l'aménagement du territoire</p> <p>Régulation t₀ :</p> <p>SP4 : Agrandissement de la carrière de Vigier SA</p>	<p>n'ont pas d'effet sur l'étalement urbain et la taille des zones à bâtir.</p> <p>Bilan :</p> <p>Étendue L₁ :</p> <p>faible</p> <p>Étendue t₀ :</p> <p>moyenne</p>	<p>en place de plusieurs autres planifications améliorent la coordination. La taille des réserves de zone à bâtir continue à poser problème.</p> <p>Bilan :</p> <p>Cohérence L₁ :</p> <p>Substantielle : faible-moyenne</p> <p>Institutionnelle : faible</p> <p>Cohérence t₀ :</p> <p>Substantielle : moyenne</p> <p>Institutionnelle : moyenne</p>
---	------------------------------------	---	--	-------------------	--	--	--

Étendue

Les observations suivantes peuvent être formulées concernant la période t_0 , quant au degré d'étendue du régime institutionnel du paysage :

- L'intensité d'usage des voies d'accès continue à ne pas être régulée (accès et stationnement gratuits), même si le nouveau plan de circulation a conduit à fermer certaines routes à la circulation. Paradoxalement, la fermeture du péage (inconstitutionnel) de la route de Chasseral supprime une tentative qui avait été mise en place par les propriétaires de la route de faire payer les usagers pour les coûts qu'ils occasionnent.
- De manière similaire, l'usage des chemins de randonnée est ouvert à tous, sans possibilité de contrôler les flux autrement que par la signalisation et des mesures d'information. De nouvelles signalisations ont ainsi été posées qui évitent une fréquentation trop importante des sites sensibles. La pratique de la raquette à neige est encore moins régulée que la randonnée, puisque les itinéraires eux-mêmes ne sont pas fixés ; un balisage sauvage existe qui en définit toutefois un certain nombre.
- Les pâturages boisés ne sont toujours pas reconnus en tant que tels par la loi. Une nouvelle réserve forestière partielle permet toutefois aux services cantonaux responsables de mettre en place des mesures de gestion des pâturages boisés.
- Le plan directeur de Chasseral ne permet pas d'intervenir sur la taille des zones à bâtir puisqu'elles sont situées en dehors de son périmètre. Aucune mesure ne met directement en relation la taille de la zone à bâtir avec la qualité du paysage.

Compte tenu de ces éléments, on observe que les différentes mesures mises en place dans le périmètre du parc ont permis d'améliorer l'étendue du régime qui peut être considérée comme moyenne.

Études de cas	t_0 :
1	moyenne
2	moyenne
3	faible – moyenne
4	moyenne

Cohérence

Cohérence substantielle

La cohérence substantielle du régime du paysage fait référence au degré de coordination réciproque entre les différentes mesures de régulation des usages du paysage. Les cas suivants illustrent des situations où cette coordination reste problématique :

- La coordination entre mesures génératrices de trafic et la nécessité de protéger le paysage (inventaires IFP) et la biodiversité (espèces protégées) a été améliorée dans la mesure où un nouveau balisage des routes et des chemins a été mis en place. Le goudronnage des chemins, les places de stationnement gratuites, la publicité indirecte

du label « Parc », le travail des offices du tourisme continuent toutefois à accroître le nombre de visiteurs.

- Une liaison en transport public permet de rejoindre le sommet de Chasseral, toutefois sa rentabilité n'est pas assurée du fait de la concurrence directe engendrée par le trafic privé.
- La distinction entre routes privées agricoles, routes forestières et routes communales a pu être améliorée dans le périmètre du Plan forestier de Chasseral Nord. Toutefois, toutes les ambiguïtés n'ont pas pu être levées, puisque les routes interdites à la circulation peuvent être utilisées par les bordiers, une catégorie somme toute très large, puisqu'elle englobe tous les usagers des métairies.
- La réserve partielle de Chasseral Nord permet de lever certaines incohérences entre politiques agricoles, forestières et de protection de la nature en ce qui concerne la gestion des pâturages boisés. Toutefois, le territoire concerné reste relativement modeste.

Pendant la période considérée, la cohérence substantielle s'est améliorée, même si certains points restent non résolus. Elle peut globalement être qualifiée de moyenne.

Cohérence institutionnelle

La *cohérence institutionnelle* rend compte de l'existence, parmi les détenteurs de droits d'usages, de mécanismes garantissant une coordination réciproque, voire une compensation en cas d'atteintes à la ressource, permettant ainsi de stabiliser institutionnellement les usages.

- Le parc de Chasseral joue un rôle de régulateur. Sa tâche consiste entre autres à mettre en œuvre activement le plan directeur du massif, illustrant ainsi une nouvelle manière de concevoir le rôle de l'outil du plan directeur qui est en principe passif (on ne peut forcer une commune à se mettre en conformité avec la planification cantonale qu'au moment où elle réviser ses plans d'aménagement). Le parc a également pu contribuer à la mise en place d'autres planifications (plan de circulation, plan forestier de Chasseral Nord, réserve partielle de Chasseral Nord, etc.).
- Aucun instrument ne vient garantir la mise en cohérence de la taille de la zone à bâtir avec des standards paysagers, puisque le plan directeur de Chasseral s'arrête aux limites inférieures des forêts sans toucher les villages.

Avec la création du parc, la cohérence institutionnelle s'est améliorée. Elle reste moyenne, vu la marge de manœuvre limitée du parc, dont le rôle est clairement de développer des projets plutôt que d'exécuter à un niveau supracommunal des tâches déléguées par les communes membres. En effet, le parc n'a guère d'effet sur les zones habitées alors que leur aménagement a précisément un impact très important sur la qualité paysagère.

Sous-cas	Cohérence t_0 :	
	Substantielle	Institutionnelle
1	faible à moyenne	faible à moyenne
2	moyenne	moyenne
3	moyenne	faible-moyenne
4	moyenne	moyenne

Rôle joué par les acteurs usagers externes

Tableau 16 – Fréquence des conflits classés selon leur type. Légende : U – Utilisateur de ressource fondamentale (producteur de la base matérielle du paysage), F – Fournisseur de services paysagers, O – Observateur consommateur.

			Acteur subissant un préjudice					
			Acteur autochtone			Acteur allochtone		
			U	F	O	U	F	O
Acteur causant un préjudice	Acteur autochtone	U	1	2 : 3	3	4	5	6 : 7
		F	7 : 2	8 : 1	9	10	11	12 : 4
		O	13 : 1	14	15	16	17	18
	Acteur allochtone	U	19	20	21	22	23	24
		F	25	26	27	28	29	30
		O	31 : 1	32	33	34	35	36 : 4

Tout comme pour la période t_{-1} , dans la majorité des cas de conflits, ce sont avant tout des observateurs externes qui sont lésés (15 cas sur 23). Les fournisseurs autochtones le sont dans 4 cas, tout comme les utilisateurs de ressources fondamentales. La situation des acteurs externes n'est guère différentes de la période qui précède le changement de régime : la majorité des acteurs externes entrent dans la catégorie des consommateurs de paysage ; la plupart d'entre-eux consomment sans laisser de contrepartie pour la région (si ce n'est leur consommation dans les métairies ou les restaurants).

Dans sa composition actuelle, le parc n'intègre pas volontairement de représentants d'acteurs utilisateurs externes dans le but d'améliorer la représentation de cette catégorie d'utilisateurs. Certaines ONG présentes sur le terrain, mais également actives au niveau cantonal ou national (p. ex. Pro Natura), sont toutefois intégrées aux structures de décision.

Le parc joue toutefois un rôle important de *médiateur* entre les exigences des différents services cantonaux, voire fédéraux (nouvelle politique régionale, Office fédéral de l'environnement) et les communes. Le parc n'intègre donc pas les observateurs consommateurs externes, mais les représentants des autorités (qui dans notre terminologie sont d'autres acteurs régulateurs, mais de niveau supérieur).

La conséquence de cet état de fait est double. D'une part, le transfert d'information, de compétences et indirectement d'argent public vers le niveau communal est facilité. Mais d'autre part, ces acteurs représentant des administrations veillent à ce que le parc ne gagne pas de nouvelles compétences à leurs dépens. Par exemple, on peut faire la supposition que le rôle du parc restera très faible en matière d'aménagement du territoire tant que les régions d'aménagement seront fortement représentées en son sein, ces dernières n'ayant aucun intérêt à un éventuel transfert de compétences.

C. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME

5. Régime du paysage du massif de Chasseral

Les chapitres précédents se sont attachés à décrire le régime du paysage dans les différents sous-cas. Ces derniers ont été retenus parce que les rivalités qui y prennent place permettent de mettre en évidence comment les problèmes se résolvent ou, au contraire, perdurent jusqu'à porter atteinte à la ressource même. Ce chapitre dépasse les limites de chaque sous-cas et présente synthétiquement les deux composantes du régime que sont, d'un côté, les politiques publiques et, de l'autre, le système de droits de propriété.

Au cours de la période étudiée, l'étendue du régime, qui était faible à l'époque t_{-1} , devient moyenne en t_0 . Cela signifie qu'une proportion plus importante d'usages est régulée dans la période t_0 :

Études de cas	Étendue t_{-1} :	t_0 :
1	faible	moyenne
2	moyenne	moyenne
3	faible	faible-moyenne
4	faible	moyenne

De son côté, la cohérence augmente également. Alors qu'à la fois la cohérence substantielle et la cohérence institutionnelle étaient faibles en t_{-1} , elles deviennent moyennes en t_0 . La création du parc de Chasseral explique largement l'augmentation de cette dernière.

Sous-cas	Cohérence t_{-1} :		Cohérence t_0 :	
	Substantielle	Institutionnelle	Substantielle	Institutionnelle
1	faible	faible	faible-moyenne	faible-moyenne
2	faible	faible	Moyenne	moyenne
3	faible	faible-moyenne	Moyenne	faible-moyenne
4	faible-moyenne	faible	Moyenne	moyenne

La durabilité des usages de la ressource paysage n'a pas été évaluée directement dans cette étude à l'aide d'indicateurs précis, si bien qu'il n'est pas possible de démontrer le lien entre le régime institutionnel de la ressource et la durabilité de ces usages. Cette relation avait par ailleurs déjà été analysée dans le cadre d'un projet de recherche précédent (Rodewald et Knoepfel, 2005). Il est toutefois possible d'émettre des observations concernant le lien entre le régime de régulation et l'existence de rivalités. L'absence de rivalités ne signifie pas que le régime soit durable, mais uniquement que personne ne conteste l'exploitation en cours de la ressource. Toutefois, au sein d'un périmètre touristique, de telles situations d'exploitation unilatérale et incontestée sont probablement rares, si bien que le nombre de

rivalités fournit une indication sur l'existence d'usages potentiellement non durables de la ressource.

L'amélioration de l'étendue et de la cohérence ne conduit pas à une diminution des conflits, puisqu'un nombre plus important de services paysagers est l'objet de rivalités en t_0 . Ceci s'explique par une utilisation plus diversifiée de l'espace : nouveaux sports, nouveaux loisirs, augmentation des flux de visiteurs, prise de conscience de l'importance du paysage pour le marketing, promotion des produits régionaux, développement du tourisme, engagement plus important pour la protection d'espèces menacées, etc.

L'impact du parc de Chasseral sur le régime

La création du parc a un double effet, parfaitement mis en lumière par cette étude de cas : d'un côté, il permet une meilleure coordination d'intérêts parfois opposés, il sert de plateforme de lancement de projets en faveur d'une plus grande durabilité, il facilite les contacts entre communes et autorités cantonales. Tout cela contribue à augmenter la cohérence. De l'autre côté, l'activité générée par le parc augmente la visibilité de la région. Davantage d'actions sont entreprises, davantage de visiteurs sont attirés, davantage d'argent est injecté. Ces conséquences de l'activité du parc ont plutôt tendance à réduire la cohérence du régime.

Ce résultat paradoxal correspond pleinement aux objectifs légaux selon lesquels les parcs sont des structures qui servent à conserver et à mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage, tout en renforçant les activités économiques axées sur le développement durable. La mission légale des parcs est ambiguë si bien que le résultat de leur action l'est aussi : ils doivent naviguer entre deux objectifs contradictoires qu'ils doivent essayer de satisfaire sans jamais pouvoir réellement y parvenir.

Cette étude de cas illustre un autre aspect de la nature hybride des parcs. Les parcs doivent parvenir à améliorer la durabilité de la ressource paysage sans toutefois disposer de responsabilités en termes d'aménagement du territoire. Les initiateurs du parc de Chasseral ont bien perçu la faiblesse de cette position, puisque leur stratégie a consisté à développer le parc sur la base d'un réel instrument de planification, à savoir le plan directeur régional. Toujours est-il que le plan directeur du massif n'inclut pas les zones à bâtir des communes membres, si bien que l'impact du parc sur le zonage est faible ou inexistant.

Si la force du parc ne découlera pas de responsabilités en termes d'aménagement du territoire, il est possible qu'il tire son épingle du jeu de la nouvelle politique régionale qui, afin d'abandonner une politique de l'arrosage jugée inefficace, finance désormais des projets. Trop petites, les communes ne disposent souvent pas des compétences pour mettre sur pied de tels projets susceptibles de drainer la manne fédérale. Dans ce contexte, le parc peut devenir la structure supracommunale capable de rassembler des compétences nécessaires à la préparation de tels projets. Lorsque le parc tiendra les cordons de la bourse, sa position sera renforcée d'autant, ce qui lui donnera les moyens de faire pression sur les communes de son territoire afin qu'elles coordonnent leurs activités dans le sens d'une meilleure prise en compte de la ressource paysagère.

Facteurs d'influence externes au régime

L'attrait observé pour le massif de Chasseral est dû en partie à l'activité du parc, mais pas uniquement : l'apparition de nouvelles pratiques de plein-air et de nouveaux sports, la recherche de lieux préservés pour le ressourcement, l'intérêt pour le tourisme doux et pour les produits du terroir sont des facteurs indépendants du parc qui contribuent à augmenter le nombre de visiteurs dans le massif.

Intégration des externes à la prise de décision

La majorité des acteurs externes entrent dans la catégorie des consommateurs de paysage ; la plupart d'entre eux consomment sans laisser de contrepartie pour la région (si ce n'est leur commandes dans les métairies ou les restaurants). Il en est ainsi par exemple pour les touristes motorisés, les usagers des pistes de ski de fond, les vététistes. Un des objectifs du parc et des offices du tourisme est de changer cette réalité en améliorant l'offre de lieux de séjour.

Les protecteurs de la nature et les chasseurs ne sont pas que des consommateurs de paysage dans la mesure où ils participent à sa gestion. Lorsqu'ils sont organisés en association, ils participent aux débats politiques et s'engagent à défendre leurs intérêts. C'est d'ailleurs suite aux remarques d'une association basée à Bienne, le CEPOB, qu'a été amorcée la réflexion sur la création d'un plan de mesures de compensation pour la nouvelle carrière de la Tschärner à l'échelle du massif, et non seulement dans le périmètre de la commune concernée. L'action des associations est facilitée lorsqu'elles disposent de relais internes ; inversement, les membres internes au périmètre peuvent compter sur le soutien des externes.

Les sociétés de ski de fonds, quant à elles, constituent un cas particulier puisqu'en l'absence de bases légales, elles sont largement responsables de s'auto-organiser. Les centres locaux suivent les directives de l'organisation faîtière Romandie Ski de Fonds et lui versent une partie de l'argent collecté auprès des usagers. Cette dernière établit des règles et codes de conduites généraux (montant de la taxe à prélever, balisage, panneaux d'information standardisés, normes techniques).

De manière générale, les acteurs externes au massif de Chasseral, en particulier s'ils sont des observateurs consommateurs du paysage, sont relativement peu impliqués dans la gestion de la ressource. Dans sa composition actuelle, le parc ne cherche pas activement à intégrer des représentants d'acteurs externes dans le but précis que cette catégorie d'utilisateurs soit représentée. Parmi les 84 membres collectifs (associations, entreprises, communes bourgeoises et communes municipales) de l'association du Parc régional de Chasseral, certains sont actifs non seulement dans le périmètre du parc, mais également au-delà, au niveau cantonal, voire nationale (p. ex. Pro Natura). Des représentants (6) des associations et des groupes d'intérêt, certaines d'importance supra-locale, sont en outre représentés directement au sein du Comité.

Paradoxalement, les villes portes ne sont pas représentées au sein des organes du parc, alors même que leurs populations sont les premiers utilisateurs du parc (en tant qu'observateurs). Ce désintéressement n'est pas celui du parc qui souhaiterait une collaboration plus étroite, assortie de contributions financières, mais des villes elles-mêmes. Comment expliquer cette réalité alors même qu'il pourrait paraître normal que les villes contribuent à verser de l'argent dans les régions utilisées par leur population. Une part de l'explication tient probablement au fait qu'il est toujours difficile de rendre payant un service qui autrefois était gratuit. Mais plus fondamentalement, la réticence provient sans doute plutôt du fait que les villes servent souvent de moteurs à des régions en offrant des prestations pour lesquelles les communes voisines ne paient pas tout en en profitant. On observerait un exemple inverse dans le cas du parc de Chasseral.

Le parc joue toutefois un rôle important de *médiateur* entre les exigences des différents services cantonaux, voire fédéraux (nouvelle politique régionale, Office fédéral de l'environnement) et les communes. Le parc n'intègre donc pas les observateurs consommateurs externes, mais les représentants des autorités (qui dans notre terminologie sont d'autres acteurs régulateurs, mais de niveau supérieur). Pour pouvoir se faire entendre,

l'intérêt des observateurs externes doit avoir été entendu par les autorités cantonales, qui relaient ensuite indirectement la demande au parc.

Il a été mentionné plus haut (point 4.3) que la conséquence de cet état de fait est double. D'une part, le transfert d'information, de compétences et indirectement d'argent public vers le niveau communal est facilité. Mais d'autre part, ces acteurs représentant des administrations veillent à ce que le parc ne gagne pas de nouvelles compétences à leurs dépens. Par exemple, on peut faire la supposition que le rôle du parc restera très faible en matière d'aménagement du territoire tant que les régions d'aménagement seront fortement représentées en son sein, ces dernières n'ayant aucun intérêt à un éventuel transfert de compétences.

6. Bibliographie

Bassin A., Fallot Ph., Rothenbühler A., Känzig U. 2001. Plan directeur Chasseral. Rapport explicatif. Associations régionales Jura-Bienne et Centre-Jura.

Berchten F. & Rickenbacher D.A. (2003). Wirkungskontrolle BLN, Teilaktualisierung der Ersterhebung (WK-BLN). Schlussbericht im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) des Bundes. Reinach, Hintermann & Weber AG.

Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), 1999. Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Materialien für ein Indikatorensystem, Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und Bundesamt für Raumentwicklung, 2002. Einblick in MONET – das Schweizer Monitoringsystem, Neuenburg.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), 1999. Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik. Schriftenreihe Umwelt Nr. 313, Bern.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), 2002. Landschaft 2020, Analyse und Trends. Grundlagen zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft, Bern (in Vorbereitung).

Brahier A., Cuche F., Rothenbühler A., Vivone M., Vogelsperger F., 2007. Parc Régional Chasseral, étude de faisabilité. Juin 2007. Parc Régional Chasseral, St-Imier.

Conseil-exécutif du canton de Berne, 2006. Rapport sur l'aménagement du territoire 2006. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil, Août 2006. OACOT, Berne.

Département de gestion du territoire (2007). Projet d'agglomération RUN. Volet « Transports et urbanisation ». Rapport du 13 décembre 2007. République et canton de Neuchâtel.

Global Trail 2004/2005. Itinéraires de raquettes balisés en Suisse.

Groupe de travail « dangers naturels » du canton de Berne. 2002. Dangers naturels sur les chemins et sentiers pédestres. Responsabilités et tâches des communes. Office des ponts et chaussées du canton de Berne.

Knoepfel, P., Kissling-Näf I. und Varone F. (Hrsg.) (2001). Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Helbling & Lichtenhahn, Basel.

Leimbacher J. (2001). Inventaires fédéraux : importance des inventaires fédéraux de protection de la nature et du paysage et leur application dans l'aménagement du territoire. Mémoire. No 71. Berne, Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN).

OECD, 1994. Environmental indicators, core set – indicateurs d'environnement, corps central de l'OCDE. OECD, Paris.

Rodewald R. & Knoepfel P. (Hrsg.), 2005. Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage. Zurich: Rüegger (série Ecologie & Société, vol. 20).

Rodewald R., 1999. Sehnsucht Landschaft , Landschaftsgestaltung unter ästhetischem Gesichtspunkt, Zürich.

Rodewald R., Knoepfel P., Arnold M., Gerber J.-D., Kumli-Gonzalez I. Mauch C. (2002). NFP 48 : Konkretes Vorgehen für die Analyse der institutionellen Regime der Landschaft und ihrer Auswirkungen (Methodenpapier 25.11.2002). Chavannes-près-Renens, Non publié.

Rodewald R., Knoepfel P., Gerber J.-D., Mauch C., Kumli-Gonzalez I. (2003). Die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft. Working paper de l'Idheap 7/2003, Lausanne.

Suisse Rando. 2005. Lignes directrices. Adoptées par l'assemblée l'Assemblée générale du 21 mai 2005.

Vogelsperger F., Rothenbühler A., Brahier A., 2006. Étude de faisabilité. Version provisoire pour la consultation des communes. Novembre 2006. Parc Régional Chasseral, St-Imier.

Vogelsperger F., Rothenbühler A., Brahier A., 2008. Parc Régional Chasseral, étude de projet. Janvier 2008. Parc Régional Chasseral, St-Imier.

7. Annexes

7.1. Entretiens réalisés

Liste chronologique des entretiens

- 30.11.2006 Fabien Vogelperger, directeur du PNR Chasseral, St-Imier
- 11.9.2007 Fabien Vogelperger, directeur du PNR Chasseral, entretien téléphonique,
- 28.9.2007 Laurent Donzé, président de Romandie Ski de fond, et Jean-Claude Chautems, responsable section neuchâteloise, Les Bois
- 1.10.2007 Nicolas Bessire, Division forestière 8, Tavannes
- 1.10.2007 A. Rothenbühler, Association régionale Jura-Bienne, Malleray-Bévilard
- 3.10.2007 Pierre Mosimann, OCAOT, Bienne

