



Referenz/Aktenzeichen: S205-1585

Plans sectoriels et conceptions

# Rapport explicatif

## Conception « Paysage suisse »

Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération

Les conceptions et plans sectoriels visés à l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) constituent les principaux instruments de la Confédération en la matière. Ils lui permettent de satisfaire entièrement à l'obligation d'établir et de faire concorder des plans d'aménagement dans le domaine des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire tout en l'aidant à répondre aux problèmes de plus en plus complexes liés à l'accomplissement de ses tâches à incidence territoriale. Dans ses conceptions et plans sectoriels, la Confédération montre comment elle prévoit d'accomplir ses tâches ayant une incidence sur le territoire dans un domaine sectoriel ou thématique spécifique et elle précise notamment les objectifs qu'elle poursuit ainsi que les conditions ou exigences qu'elle entend respecter. Fruits d'une étroite collaboration des services fédéraux et des cantons, ces instruments soutiennent les efforts des autorités en matière d'aménagement du territoire à tous les échelons de l'État.

## Synthèse

La version actualisée de la conception « Paysage suisse » (CPS) consolide la politique fédérale du paysage. La CPS actualisée repose sur une notion globale et dynamique du paysage au sens de la Convention européenne du paysage mise en vigueur en Suisse en 2013. Instrument de planification de la Confédération, la CPS définit le cadre d'un développement des paysages suisses axé sur la qualité. Les objectifs stratégiques et les objectifs de qualité paysagère, contraignants pour les autorités, concourent à une politique fédérale cohérente. Ils sont concrétisés par les principes régissant l'aménagement du territoire et les objectifs des différentes politiques sectorielles de la Confédération. Par son approche territoriale renforcée, la CPS actualisée s'inscrit dans le prolongement du « Projet de territoire Suisse » de 2012 et vise à améliorer concrètement l'efficacité des objectifs de la CPS sur le plan spatial.

## Éditeur

Office fédéral de l'environnement OFEV  
Berne, mai 2020

## Table des matières

1	Élaboration de la conception : motif et déroulement.....	5
1.1	Mandat et démarche.....	5
1.2	Importance et valeur du paysage pour la société .....	6
1.3	État et défis.....	7
2	Explications relatives aux principes régissant l'aménagement du territoire .....	8
3	Explications relatives aux objectifs de qualité paysagère 2040.....	9
4	Explications relatives aux objectifs sectoriels .....	15
4.1	Constructions fédérales.....	15
4.1.1	Remarques générales .....	15
4.1.2	Objectifs sectoriels commentés.....	15
4.2	Énergie .....	16
4.2.1	Remarques générales .....	16
4.2.2	Objectifs sectoriels commentés.....	18
4.3	Santé, mouvement et sport .....	20
4.3.1	Remarques générales .....	20
4.3.2	Objectifs sectoriels commentés.....	20
4.4	Défense nationale.....	21
4.4.1	Remarques générales .....	21
4.4.2	Objectifs sectoriels commentés.....	21
4.5	Politique du paysage, protection de la nature et du patrimoine .....	23
4.5.1	Remarques générales .....	23
4.5.2	Objectifs sectoriels commentés.....	23
4.6	Agriculture .....	25
4.6.1	Remarques générales .....	25
4.6.2	Objectifs sectoriels commentés.....	26
4.7	Aménagement du territoire.....	29
4.7.1	Remarques générales .....	29
4.7.2	Objectifs sectoriels commentés.....	29
4.8	Développement régional .....	31
4.8.1	Remarques générales .....	31
4.8.2	Objectifs sectoriels commentés.....	31
4.9	Tourisme.....	32
4.9.1	Remarques générales .....	32
4.9.2	Objectifs sectoriels commentés.....	33
4.10	Transports .....	34
4.10.1	Remarques générales .....	34
4.10.2	Objectifs sectoriels commentés.....	35
4.11	Forêts .....	37
4.11.1	Remarques générales .....	37

4.11.2	Objectifs sectoriels commentés.....	37
4.12	Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels.....	39
4.12.1	Remarques générales.....	39
4.12.2	Objectifs sectoriels commentés.....	40
4.13	Aviation civile.....	42
4.13.1	Remarques générales.....	42
4.13.2	Objectifs sectoriels commentés.....	42
5	Explications des processus de planification.....	44
5.1	Confédération.....	44
5.2	Cantons.....	45
5.3	Régions et communes.....	45
5.4	Tiers.....	46
6	Information, compte rendu et actualisation.....	46
7	Annexe.....	48
7.1	Liste des abréviations.....	48
7.2	Bibliographie.....	49
7.3	Bases légales.....	52

## 1 Élaboration de la conception : motif et déroulement

### 1.1 Mandat et démarche

Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a adopté la conception « Paysage suisse » (CPS), en tant que conception au sens de l'art. 13 LAT. Le 7 décembre 2012, il prenait connaissance d'un rapport sur l'état de la mise en œuvre des objectifs de la CPS<sup>1</sup> et d'un rapport sur l'état de réalisation et le succès des mesures prises<sup>2</sup>. Sur cette base, il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'actualiser la conception.

Cette actualisation a été réalisée dans le cadre d'une large coopération, sous l'égide de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). L'Office fédéral du développement territorial (ARE), spécialisé dans les conceptions de la Confédération, ainsi que l'Office de la culture (OFC) et l'Office fédéral des routes (OFROU), également chargés de l'exécution de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), lui ont apporté leur concours. Les contenus ont été élaborés à un niveau interdépartemental avec tous les services fédéraux responsables de politiques sectorielles ayant une incidence sur le paysage (Armasuisse, OFSP, OFSPO, OFT, OFAC, OFCL, OFEN, OFAG, Conseil des EPF, SECO, DDPS). Un groupe d'accompagnement réunissant les représentants des cantons et des représentants d'associations ainsi que des milieux de la recherche et de la pratique a également participé aux travaux. La Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), la Conférence des délégués cantonaux de la protection de la nature et du paysage (CDPNP), la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux (COSAC) et la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts (CIC) se sont notamment investies dans la discussion. Des échanges de vue ont également eu lieu avec le Conseil de l'organisation du territoire (COTEC), principale commission extraparlamentaire concernant le thème du paysage, ainsi qu'avec la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). D'autres acteurs concernés, comme l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes Suisses (ACS), Économiesuisse et les Remontées Mécaniques Suisses (RMS), ont été impliqués dans le cadre d'entretiens avec les parties prenantes.

L'un des succès de la CPS est d'avoir inscrit les objectifs paysagers dans des lois fédérales, des ordonnances et des directives. Le processus d'actualisation a pu bâtir sur ces succès obtenus dans les politiques sectorielles ayant une incidence sur le paysage aussi bien que sur les stratégies et conceptions fédérales ayant des effets sur l'organisation du territoire, notamment le Projet de territoire Suisse<sup>3</sup>, la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS)<sup>4</sup> et son plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse (PA SBS)<sup>5</sup>, la Stratégie énergétique 2050<sup>6</sup>, la Stratégie pour le développement durable<sup>7</sup> et les Objectifs de développement durable<sup>8</sup>, la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne<sup>9</sup> et la stratégie interdépartementale pour la culture du bâti en cours d'élaboration<sup>10</sup>. Les défis concernant le paysage ont été analysés conjointement avec les offices fédéraux<sup>11</sup> et concrétisés dans le cadre du processus d'actualisation. Celui-ci s'est révélé nécessaire tant en raison de la pression persistante sur le paysage que des besoins d'harmonisation avec l'aménagement du territoire et de coopération renforcée avec les cantons. C'est pourquoi la CPS actualisée contient des principes d'aménagement du territoire et des objectifs de qualité paysagère spatialement différenciés.

La consultation des cantons et des communes ainsi que la participation publique ont eu lieu du 20 mai au 15 septembre 2019 (art. 19 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT<sup>12</sup>). À cet effet,

<sup>1</sup> OFEV (2012a)

<sup>2</sup> OFEV (2012b)

<sup>3</sup> CF (2012b)

<sup>4</sup> CF (2012c)

<sup>5</sup> CF (2017a)

<sup>6</sup> Message 13.074 du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050

<sup>7</sup> CF (2016b)

<sup>8</sup> ONU (2015)

<sup>9</sup> CF (2015)

<sup>10</sup> OFC (2019)

<sup>11</sup> Infrac (2017)

<sup>12</sup> Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1)

un dépliant et un set de cartes postales ont été mis à disposition et quatre manifestations d'information ont été organisées à Berne, Fribourg, Lucerne et Zurich, réunissant chaque fois un public nombreux. En outre, plusieurs discussions bilatérales ont été menées avec des acteurs importants du paysage. La conception a été mise au net sur la base des résultats qui en ont découlé, lesquels sont résumés dans un document distinct. Les cantons ont eu en février 2020, avant l'adoption de la CPS par le Conseil fédéral, la possibilité de constater les éventuelles contradictions par rapport à leur planification directrice (art. 20 OAT).

## 1.2 Importance et valeur du paysage pour la société

Des montagnes escarpées, des forêts et des lacs, des plaines structurées par des champs, des vignobles soigneusement étagés en terrasses, des bourgs moyenâgeux et des quartiers d'habitation modernes... Ces différents types de paysage se succèdent à intervalles rapprochés en Suisse, dont ils sont l'une des principales caractéristiques. Résultat de processus naturels et culturels, ils se sont développés au fil des siècles. La tectonique, les roches et les processus géomorphologiques influencés par l'eau sont les principaux facteurs qui façonnent paysage et lui donnent ses caractéristiques primaires. Son identité est également influencée par la dimension territoriale de la culture du bâti et de la biodiversité, en particulier la diversité et la mise en réseau spatiale (infrastructure écologique) des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique ainsi que les espèces qui peuplent ces derniers. Dans le contexte de la CPS, le terme « nature » désigne cette dimension territoriale de la biodiversité.

La Convention européenne du paysage<sup>13</sup>, ratifiée par la Suisse en 2013, souligne le rôle du paysage comme élément clé concourant au bien-être de l'individu et à la prospérité de la société. Comme le montrent les résultats des votations et les enquêtes, la population suisse accorde une valeur élevée au paysage. Selon une enquête menée dans le cadre du programme de monitoring Observation du paysage suisse, la population attribue généralement une valeur plutôt élevée à la qualité du paysage où elle vit. À cet égard, les régions rurales et touristiques arrivent en tête, tandis que les espaces situés en marge des villes (suburbains) et en plus lointaine périphérie (périurbains) qui connaissent une mutation rapide sont moins prisés<sup>14</sup>.

Les paysages sont les espaces dans lesquels la population habite, travaille, se détend et s'adonne à ses activités physiques, culturelles et économiques. Ils ne peuvent fournir leurs multiples prestations à la société et à l'économie que s'ils sont de grande qualité. Or seule biodiversité durablement fonctionnelle permet d'assurer une telle qualité. Dans son dernier rapport, la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques a présenté en détail ce que la nature apporte à l'être humain<sup>15</sup>. Ce rapport met en évidence les contributions matérielles telles que la production de denrées alimentaires et les effets régulateurs comme la pollinisation et la purification de l'eau. En outre, les paysages génèrent des prestations non matérielles : ils suscitent des sentiments d'attachement et d'appartenance, contribuant ainsi à l'identité territoriale. Ils offrent un plaisir esthétique et favorisent le bien-être physique et mental des personnes<sup>16</sup>. Dans un paysage de grande qualité, celles-ci peuvent récupérer du stress, se régénérer physiquement et améliorer leur santé générale<sup>17</sup>.

La Suisse tire également un bénéfice économique de la qualité de ses paysages, qui renforce l'attractivité du pays comme destination touristique (SWOT de la stratégie touristique<sup>18</sup>). L'utilité du paysage pour le tourisme se chiffre à quelque 2,5 milliards de francs par an, ce qui représente une valeur capitalisée du paysage suisse pour le tourisme de plus de 70 milliards de francs<sup>19</sup>. De plus, la diversité et la beauté des paysages favorisent l'attractivité des sites d'habitation et de travail et constituent, notamment pour les responsables de la promotion économique, un important argument pour attirer les entreprises. En effet, la Suisse exerce une attraction considérable sur la main-d'œuvre qualifiée. Les

<sup>13</sup> Convention européenne du paysage (RS 0.451.3)

<sup>14</sup> OFEV/WSL 2017)

<sup>15</sup> IPBES (2018)

<sup>16</sup> Keller R., Backhaus N. (2017)

<sup>17</sup> Rathmann J., Brumann S. (2017)

<sup>18</sup> CF (2017d)

<sup>19</sup> Econcept (2002)

zones de détente, aisément et rapidement accessibles à partir des centres urbains, sont l'une des raisons invoquées pour expliquer la qualité de vie élevée dans notre pays. Les habitants apprécient aussi beaucoup les avantages paysagers de leur environnement résidentiel immédiat<sup>20</sup>. La valeur du paysage s'exprime aussi par les moyens financiers que les gens sont prêts à investir dans des mesures de valorisation. Diverses études parues ces dernières années confirment cet effet<sup>21, 22, 23, 24, 25</sup>.

### 1.3 État et défis

Le paysage suisse est soumis à de rapides changements. Sa qualité ainsi que la biodiversité sont sous pression, comme le note le Conseil fédéral dans son rapport Environnement Suisse 2018<sup>26</sup>. En outre, l'urbanisation croissante influe considérablement sur la qualité du paysage. Le Plateau suisse, où la surface bâtie a augmenté deux fois plus vite que la moyenne nationale entre 1979 et 2009, est le plus fortement touché. Les premiers résultats partiels du relevé de la statistique de la superficie en cours, qui portent sur treize cantons, sont réjouissants dans la mesure où ils montrent que les surfaces d'habitat et d'infrastructure tendent pour la première fois à augmenter moins rapidement que la population<sup>27</sup>. Outre le mitage du territoire, un dense réseau de voies de communication provoque le morcellement des paysages du Plateau. Le taux élevé d'imperméabilisation du sol, de 10 % de la surface totale, y concourt aussi à la baisse de la qualité paysagère.

Pour ce qui est des paysages fortement marqués par les pratiques agricoles, un changement de mode d'exploitation se traduit par la perte de qualités et de structures paysagères typiques de la région. L'abandon de surfaces autrefois dédiées à l'agriculture conduit, surtout dans les zones élevées de l'arc alpin, à un accroissement continu de la forêt, qui couvre actuellement plus de 30 % de la surface du pays.

Malgré ces multiples pressions, on constate dans certains domaines une amélioration des qualités paysagères, par exemple en raison de la revitalisation des cours d'eau ou de la diversification des utilisations agricoles<sup>28</sup>.

La biodiversité subit, elle aussi, de nombreuses atteintes en Suisse : près de la moitié de tous les types de milieu naturel sont menacés et de nombreux milieux naturels de grande valeur ne subsistent que sous forme de surfaces résiduelles<sup>29</sup>. L'utilisation intensive du sol et des eaux, la propagation d'espèces exotiques envahissantes et les apports d'azote atmosphérique, en particulier d'origine agricole, en sont les principales causes.

La pression sur les paysages suisses se maintiendra ou augmentera encore à l'avenir. Les mégatendances actuelles en sont notamment responsables. Le Conseil de l'organisation du territoire (COTER) qualifie la mondialisation, la numérisation, l'individualisation, la transition démographique (y compris les migrations) et le changement climatique de mégatendances dont l'influence sur le développement territorial de la Suisse est particulièrement forte<sup>30</sup>. Pour le COTER, la Suisse restera un pôle de la mondialisation économique, ce qui accroîtra l'importance de certaines de ses villes (« global cities »). La mondialisation et la standardisation de l'utilisation et de la production qui en découle ont pour effet indirect que les paysages se ressemblent toujours plus. La numérisation croissante influencera en outre directement et indirectement les paysages, en raison de changements soit dans la mobilité, soit dans la perception et l'appréciation des paysages par la population. Enfin, le changement climatique joue un rôle important dans la modification des paysages : directement par la fonte des glaciers, le dégel du permafrost, le déplacement de la végétation ou les îlots de chaleur dans les villes, indirectement par l'adaptation des humains au changement climatique.

<sup>20</sup> Müller-Jentsch D. (2008)

<sup>21</sup> Econcept (2006)

<sup>22</sup> OFEV (2009)

<sup>23</sup> BSS (2012)

<sup>24</sup> Waltert F., et al (2014)

<sup>25</sup> Ecoplan (2018)

<sup>26</sup> CF (2018)

<sup>27</sup> ARE (2014)

<sup>28</sup> OFEV/WSL (2017)

<sup>29</sup> OFEV (2017b)

<sup>30</sup> COTER (2018)

Les prévisions relatives à la croissance démographique et aux exigences en matière de logement et de mobilité indiquent aussi que la pression sur le paysage et ses valeurs naturelles et culturelles perdurera, voire qu'elle continuera d'augmenter. En parallèle, il faut tabler sur une demande croissante de prestations paysagères. Aussi la nécessité sociale d'une politique du paysage restera-t-elle élevée.

Cette estimation générale a été concrétisée pour quelques champs d'action dans le cadre du programme de monitoring Observation du paysage suisse<sup>31</sup>. S'agissant du développement urbain vers l'intérieur, la conception des ceintures suburbaine et périurbaine pose des défis particuliers. En effet, il convient de concilier densification, qualité d'architecture et d'urbanisme élevée et planification et conception soigneuses des espaces ouverts. Les zones urbaines doivent être développées à partir des qualités paysagères et des espaces ouverts<sup>32</sup>. Dans les zones dédiées à l'agriculture, il faut limiter la perte de terrain agricole et d'éléments structurants tout en continuant à développer les mesures favorisant la qualité paysagère et les contributions à la qualité du paysage. Sur les sites difficilement exploitables, le paysage forestier change, les bosquets se rejoignant pour former des forêts d'une certaine taille au détriment de l'alternance des terrains non boisés et de la forêt. Il faut, en de tels endroits, favoriser une mosaïque forestière variée. En outre, pour les surfaces forestières du Plateau où la pression de l'utilisation est importante, le défi consiste à concilier exploitation moderne de la forêt et détente de proximité. Les lacs et les cours d'eau sont efficacement protégés par les lois en vigueur, le recul des marais et des tourbières est arrêté. Cependant, les qualités écologiques du paysage doivent encore être renforcées de sorte que celui-ci puisse fournir des prestations d'une réelle plus-value. En Suisse, on ne trouve plus guère de régions totalement épargnées par les activités humaines. Il faut donc veiller aux paysages de montagne et à leurs milieux naturels et proches de l'état naturel. La multitude d'infrastructures destinées aux loisirs, aux transports ou à l'approvisionnement en énergie ainsi que les atteintes diffuses dues au bruit, aux immissions d'odeurs et de lumière de même que les nombreux petits bâtiments et installations nuisent, par leur cumul, à la qualité des paysages et réduisent ainsi l'attrait touristique de la Suisse. Réduire ces atteintes, tel est aussi le défi d'un développement du paysage axé sur la qualité.

## 2 Explications relatives aux principes régissant l'aménagement du territoire

Les principes régissant l'aménagement du territoire constituent les conditions-cadre des activités de planification.

### **Principe 1 : Mettre en œuvre les objectifs de la CPS avec les instruments de l'aménagement du territoire.**

Les offices fédéraux concernés par les questions territoriales et en particulier les cantons et les communes, eu égard à leurs compétences, jouent un rôle important dans la mise en œuvre efficace de l'aménagement du territoire. La Confédération utilise des plans sectoriels et des conceptions pour coordonner et harmoniser les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Au niveau du cantonal, le plan directeur constitue l'instrument principal, lequel s'appuie de plus en plus sur la conception paysagère. Les communes le mettent en œuvre dans leur plan d'affectation. Des instruments tels que les plans directeurs régionaux, les plans sectoriels cantonaux, visant par exemple à mettre en œuvre des stratégies cantonales pour la biodiversité, ou les projets d'agglomération peuvent reprendre des problématiques concernant le paysage et les traiter à l'échelle régionale. En maints endroits, le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible est la base de la diversité et de la beauté du paysage.

### **Principe 2 Utiliser durablement le territoire.**

Selon le principe de l'utilisation durable du territoire, la ressource sol est considérée, tant sous l'angle quantitatif (espace) que sous l'angle qualitatif (matière), comme un capital qui génère un rendement (les fonctions et les services écosystémiques du sol)<sup>33</sup>. Un sol de bonne qualité remplit autant de fonctions que possible : fonctions de régulation, d'habitat et de production, mais également d'archi-

<sup>31</sup> OFEV/WSL (2017)

<sup>32</sup> Brandl/Fausch 2016, Brandl/Fausch/Moser 2018.

<sup>33</sup> Grêt-Regamey A., et al. (2018)

vage et de stockage de matières premières. Le sol peut donc fournir nombre de services écosystémiques et il joue de ce fait un rôle important également du point de vue de la nature et du paysage. L'aménagement du territoire vise en particulier, dans le cadre de la pesée des intérêts, à une utilisation judicieuse et mesurée du sol (art. 75 Cst.) afin que celui-ci ne soit pas utilisé au-delà de sa capacité de régénération ou détruit, et qu'il ne perde pas son potentiel d'utilisation en tant que support. Les instruments de l'aménagement du territoire permettent en outre d'optimiser la coordination de l'utilisation de l'espace. L'utilisation durable de l'espace comprend aussi d'autres aspects comme la consommation minimale de ressources ou le maintien de la biodiversité ainsi qu'un développement du paysage basé sur la qualité.

### **Principe 3 Prendre en compte les objectifs de la CPS dans la pesée des intérêts.**

La coordination est une tâche importante de l'aménagement du territoire. Dans nombre de cas, il faut peser les intérêts concurrents de l'utilisation et de la préservation selon les règles généralement applicables (art. 3 OAT) ou en vertu d'une disposition légale spéciale (p. ex. art. 6, al. 2, LPN ou art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur les zones alluviales). Si les autorités uniques disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, elles sont tenues de peser les intérêts en présence conformément aux conditions-cadres juridiques et aux dispositions procédurales. Plusieurs lois prévoient des dispositions concernant la pondération des intérêts, notamment la LPN dans le cas des paysages d'importance nationale (art. 6 LPN) ou la LENE dans le cas de certaines installations de production d'énergie renouvelable (art. 12 LENE).

Conformément au principe 3, les règles de droit doivent prendre en compte de manière appropriée les aspects du paysage et de la nature. En vertu de l'art. 78, al. 2, Cst., la Confédération ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels. Elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. L'art. 1, al. 2, let. a, LAT précise que les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage, doivent être protégées. L'art. 3, al. 2, LAT exige que le paysage soit préservé. L'art. 3 LPN prévoit que les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prennent soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, en préservent l'intégrité. Quant au principe 2 régissant l'aménagement du territoire, sa mise en œuvre doit veiller à une gestion mesurée de la ressource sol.

La pesée concrète des intérêts doit explicitement relever et considérer les objectifs de qualité paysagère en présence (cf. objectif sectoriel d'aménagement du territoire 7.E). Le calme, l'obscurité nocturne, la beauté, le caractère naturel, l'état originel ou une biodiversité fonctionnelle font par exemple aussi partie des qualités paysagères. Il faut aussi davantage prendre en compte les services écosystémiques et les prestations paysagères essentielles dont bénéficient la société et l'économie. Évidemment, les règles juridiques, qui peuvent définir différents niveaux de protection, doivent être respectées. La décision basée sur la pesée d'intérêts doit être motivée, les intérêts des acteurs impliqués doivent être mis en évidence et une distinction doit être faite entre les intérêts privés et les intérêts supérieurs de préservation et d'utilisation.

### **3 Explications relatives aux objectifs de qualité paysagère 2040**

Les objectifs de qualité paysagère, contraignants pour les autorités concrétisent la vision de la CPS pour l'année 2040. C'est pourquoi ils sont formulés en termes de résultats et décrivent un état à réaliser. Ces objectifs contiennent tant des aspects de préservation que de développement. Or dans un contexte de rapides changements, l'utilisation, le développement et l'aménagement axés sur la qualité revêtent une importance particulière pour atteindre des qualités naturelles et paysagères élevées.

Les objectifs de qualité paysagère 1 à 7 sont de nature générale et portent sur l'ensemble du territoire suisse. Les objectifs de qualité pour paysages spécifiques (8 à 14) quant à eux traitent des défis territoriaux propres à certains paysages et définissent des priorités pour le développement de ces derniers. Ils s'orientent sur les différenciations définies dans la stratégie 2 « Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages » du Projet de territoire Suisse (2012). Ils tiennent également compte de diverses

conceptions paysagères élaborées entretemps par les cantons (p. ex. canton de Lucerne<sup>34</sup>) et de concepts cantonaux de développement territorial (p. ex. Metro-ROK Zurich<sup>35</sup>, canton du Valais<sup>36</sup>, canton de Saint-Gall<sup>37</sup>). La différenciation adoptée par la CPS est relativement simple de manière à être compatible avec les typologies cantonales ; notons cependant que les objectifs 12 à 14 se superposent. Dans un cas concret, il est important de considérer les objectifs de qualité paysagère de façon complète : les utilisations mixtes sont fréquentes et les objectifs peuvent se superposer. En pareil cas, la pesée d'intérêts doit tenir compte de manière appropriée de l'utilisation du paysage et de la nécessité de le préserver (cf. principe régissant l'aménagement du territoire iii et les explications y afférentes).

Les agglomérations ne sont pas traitées séparément, car elles comprennent des zones urbaines, des zones périurbaines et dans certains cas des zones à forte composante rurale. De plus, il existe déjà au niveau fédéral diverses définitions spatiales (périmètre de l'OFS, périmètre des projets d'agglomération) qui ne reposent pas sur des critères paysagers. Les paysages particulièrement marqués par des infrastructures ne font pas non plus l'objet d'un traitement spécifique. Les infrastructures importantes du point de vue du paysage, comme les infrastructures de transport ou celles de production ou de transport d'énergie, sont généralement linéaires ou en forme de point. Les qualités recherchées lors de la réalisation de ces infrastructures sont suffisamment formulées dans les objectifs de qualité paysagère 3 et 4 ainsi que dans les objectifs sectoriels des domaines politiques correspondants.

Les objectifs de qualité paysagère permettent d'améliorer l'harmonisation de la CPS avec les instruments de l'aménagement du territoire tout en renforçant la coopération avec les cantons. Ils contribuent donc à la cohérence du développement territorial recherchée par la Confédération.

#### Objectifs de qualité paysagère généraux

##### **Objectif 1 : encourager la diversité et la beauté des paysages en Suisse**

L'objectif relatif à la diversité et à la beauté des paysages souligne un axe central de la politique paysagère des conceptions paysagères, des concept de développement territorial et des plans directeurs cantonaux récents. Il permet ainsi d'assurer la compatibilité de la CPS avec les stratégies et planifications des cantons, dans la mesure où il permet à la Confédération de soutenir ces dernières.

##### **Objectif 2 : renforcer le paysage en tant que facteur d'implantation**

Le paysage, qui est de plus en plus considéré comme l'un des principaux facteurs d'implantation, a gagné en importance ces dernières années, que ce soit au niveau des considérations stratégiques de la Confédération ou au niveau cantonal (politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne [P-LRB] ; stratégies cantonales d'implantation ; promotion de la place économique ; instruments d'aménagement du territoire). L'objectif tient compte de cette tendance et se base sur les observations scientifiques correspondantes (cf. chap. 1.2). En outre, les attributs « attrayant » ou « immédiatement perceptible » renvoient aux autres services rendus par le paysage à la société et à l'économie (cf. chap. 1.2). Un fort potentiel de découvertes et une qualité paysagère élevée contribuent à la création de valeur au niveau régional et favorisent la détente, l'activité physique et le sport et, partant, la santé. En plus des qualités visuelles, les autres qualités sensorielles comme l'absence d'émissions perturbantes (bruit et lumière) jouent également un rôle.

##### **Objectif 3 : aménager l'utilisation du sol de manière adaptée au site**

Pour que la diversité des paysages (telle qu'elle est visée par les objectifs de qualité paysagère 1 et 2) soit garantie comme facteur d'implantation à l'avenir également, il est nécessaire que les utilisations et les interventions (objectifs de qualité paysagère 4) prennent en compte le caractère évolutif et régional du paysage. Ce caractère est bien souvent marqué par les utilisations forestière et agricole. En plus de produire durablement du bois et des denrées alimentaires, la gestion et l'exploitation adaptées au site de la sylviculture proche de la nature et de l'agriculture durable contribuent de façon déterminante à la qualité du paysage. La forêt recouvre environ un tiers de la superficie du territoire national. Les bases légales en vigueur (en particulier les art. 20 et 52 de la loi sur les forêts<sup>38</sup>) garantissent la prise en considération des exigences de la protection du paysage. L'adaptation aux conditions naturelles du

<sup>34</sup> BUWD (2018)

<sup>35</sup> KantonsplanerInnen des Metropolitanraums Zürich

<sup>36</sup> DEET (2014)

<sup>37</sup> AREG (2018)

<sup>38</sup> LFo

site tient compte de la capacité de résilience des écosystèmes. Par utilisation, on entend ici non seulement l'agriculture et la sylviculture, mais aussi les activités de détente et de loisirs, l'extraction de matières premières régionales comme le gravier ou la pierre<sup>39</sup>, la mise en décharge de déchets, la production d'énergie, les infrastructures linéaires de grande ampleur ou encore d'autres utilisations économiques dont l'implantation est imposée par la destination.

Pour éviter que la Suisse ne perde petit à petit les caractéristiques paysagères typiques de ses régions, tous les acteurs concernés sont tenus de mieux identifier, prendre en compte et mettre en valeur les caractéristiques telles que l'histoire ou les particularités régionales typiques et les différents types de paysage qui en résultent. Cela nécessite une planification minutieuse des utilisations, qui identifie, apprécie et optimise dans l'ensemble les éventuels conflits d'intérêts ou d'utilisation. Étant donné le nombre et la diversité des besoins de surfaces, il faut aussi viser de plus en plus des utilisations multifonctionnelles qui se superposent dans l'espace ou le temps. Les utilisations générant de faibles atteintes contribuent à l'attrait des paysages et, partant, à l'objectif de qualité paysagère 2. Le présent objectif revêt une grande importance particulièrement en lien avec les utilisations du sol modernes, rationalisées et en constante évolution en raison de la numérisation. Si elles intègrent l'identité du paysage, ces utilisations peuvent en renforcer la spécificité régionale.

Les zones de transition sont particulièrement mises en évidence. Si ces milieux naturels à l'interface entre différents types de biotope ou d'utilisation (ourlets, écotones) ont une grande valeur écologique et paysagère, la responsabilité de leur entretien et de leur valorisation n'est souvent pas claire. Plus leur importance sera reconnue (lisières, zones entre utilisations intensive et extensive, abords du milieu bâti), plus leur qualité sera accrue.

#### **Objectif 4 : réaliser les interventions avec soin, en visant la qualité**

Une conception des interventions axée sur la qualité vise à améliorer la qualité paysagère. La Confédération apporte une contribution décisive à cette approche par sa stratégie interdépartementale pour la culture du bâti, qui contient des mesures visant à améliorer la qualité de cette dernière. Plusieurs stratégies cantonales ainsi que la prise de position de la SIA relative au paysage<sup>40</sup> traitent du soin à apporter aux constructions.

Cet objectif s'applique autant au territoire constructible qu'au territoire non constructible. Par installations, on entend aussi par exemple les ponts, les portails de tunnel ou les infrastructures de télécommunication. Du fait des liens d'interdépendance inhérents aux réseaux, la marge de manœuvre pour le déplacement des infrastructures de transport est limitée. Dans un cas concret, il faut chercher des solutions opportunes et aussi proportionnées après avoir dûment apprécié les intérêts liés à l'utilisation et à la préservation du paysage ; la rentabilité doit également être prise en compte.

Les mesures de protection, de reconstitution et de remplacement visées aux art. 6 et 18, al. 1<sup>er</sup>, LPN, font aussi partie des interventions à mener avec soin. Les lois cantonales peuvent elles aussi exiger des mesures de reconstitution et de remplacement. Il importe que ces mesures ne soient pas seulement mises en œuvre, mais aussi efficaces et garanties à long terme, par exemple par les dispositions du droit de la planification ou un entretien adéquat.

#### **Objectif 5 : reconnaître le paysage à titre de patrimoine culturel et naturel**

Le patrimoine culturel et naturel influence sensiblement l'identité territoriale de l'individu et de la société. Cet héritage nous entoure souvent à notre insu et paraît aller de soi. Identifier, nommer et transmettre la valeur et l'importance de cet héritage est une tâche communautaire. La société est tenue de trouver une gestion durable de l'héritage qui en couvre le développement et le renouvellement. Le patrimoine culturel et naturel du paysage comprend en particulier les objets inscrits dans l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), dans l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), dans l'Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS) de même que les sites marécageux, les sites du patrimoine mondial et les parcs d'importance nationale, y compris les réserves de biosphères de l'UNESCO ainsi que les paysages, monuments et sites archéologiques protégés ou dignes de protection en vertu des dispositions

---

<sup>39</sup> Swisstopo (2017)

<sup>40</sup> SIA (2017)

cantonales. À cela viennent s'ajouter les aspects de du patrimoine immatériel, qui a également des effets sur l'utilisation du paysage et par conséquent sur la qualité paysagère.

#### **Objectif 6 : conserver et mettre en réseau les milieux naturels de grande valeur écologique**

La diversité et la fonctionnalité des milieux naturels et proches de l'état naturel et leur mise en réseau spatiale sont des éléments essentiels qui contribuent à une qualité élevée du paysage. Les surfaces nécessaires à la protection et au développement des espèces et des biotopes (aires centrales) doivent être sécurisées efficacement sur le plan juridique ou au moyen d'autres mesures adaptées et, lorsque cela s'avère nécessaire, valorisées qualitativement, élargies et connectées spatialement par des aires de mise en réseau. La suppression des lacunes qui existent dans le réseau des aires protégées permet notamment aux aires centrales et aux aires de mise en réseau de mieux remplir leur fonction en vue du maintien de la biodiversité. En plus des corridors faunistiques et de leurs structures guides, d'autres éléments de mise en réseau comme les habitats relais dans les zones exploitées par l'agriculture sont nécessaires pour créer une infrastructure écologique fonctionnelle.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 4.2.1 « Concevoir l'infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire » du plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse<sup>41</sup>, la Confédération étudie si une conception au sens de l'art. 13 LAT doit être élaborée pour l'infrastructure écologique. La plupart des cantons sont en train d'élaborer des conceptions pour la mise en réseau écologique. Ces travaux de planification contribuent aussi à la réalisation de l'objectif sectoriel 7.D, qui vise une planification au niveau approprié de la mise en réseau des milieux naturels et proches de l'état naturel de grande valeur écologique.

#### **Objectif 7 : laisser libre cours à la dynamique naturelle**

Le Parc national suisse, les zones centrales des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains, les réserves forestières, les zones de haute montagne laissées à la nature et les zones alluviales constituent des paysages dans lesquels une dynamique naturelle peut se développer librement. Dans ces espaces, l'impact direct de l'être humain sur l'évolution (actuelle) du paysage est faible. Les processus naturels s'y déroulent pour l'essentiel sans perturbation. Là où les valeurs naturelles et les dispositions légales le permettent, ces zones doivent être accessibles pour les activités physiques, la détente et la découverte de la nature ; le cas échéant, il importe de respecter en particulier l'objectif sectoriel 3.C, qui invite la population à adopter un comportement respectueux de l'environnement. Divers domaines politiques visent à minimiser la perte de telles surfaces. Des mandats correspondants existent en particulier en lien avec la renaturation des eaux, la création de réserves forestières et la valorisation qualitative ainsi que l'extension quantitative des aires protégées et d'interconnexion. Dans un cas concret, la pesée des intérêts tient compte de manière appropriée de l'utilisation du paysage et de la nécessité de le préserver (cf. principe régissant l'aménagement du territoire iii). À cet égard, il importe de tenir compte, notamment du maintien des surfaces d'assolement ou de l'exploitation durable de la force hydraulique.

#### Objectifs de qualité pour paysagere spécifiques

#### **Objectif 8 : paysages urbains – densifier en visant la qualité et en garantissant des espaces verts**

Les paysages urbains comprennent les centres des agglomérations, dont la densité du milieu bâti est élevée (lieu d'habitation et de travail) et qui bénéficient d'une bonne desserte. Zones d'attraction, ces centres connaissent une pendularité élevée et se caractérisent par une forte concentration des principaux services privés et publics, notamment dans les domaines de la formation, de la santé et de la culture. La pression importante engendrée par la densité et le trafic sur les qualités urbanistiques et sur les espaces ouverts constitue un grand défi. Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti a des effets paysagers largement souhaités, puisqu'il freine le mitage des paysages ouverts. Par structures urbaines adaptées au site, on entend des constructions adaptées à la topographie et aux qualités paysagères existantes. Un développement de l'urbanisation axé sur la qualité englobe aussi une réduction de la consommation d'énergie (bâtiments, mobilité), l'utilisation d'énergies renouvelables, la production d'électricité et de chaleur sur les toits, associé à la végétalisation des

---

<sup>41</sup> CF (2017a)

toits et des façades. Concernant ce dernier point, il faut empêcher la propagation des néophytes, veiller à ce que les racines et l'humidité n'endommagent pas les bâtiments et à assurer la stabilité et l'arrosage des arbustes et des arbres sur les toits et les façades.

L'objectif se concentre sur les espaces ouverts aménagés et entretenus dans le respect de la nature à l'intérieur des paysages urbains. Une végétation de grande valeur écologique, des plans d'eau, des corridors de ventilation, une imperméabilisation minimale des sols et une richesse structurelle avec des arbres et des forêts urbaines favorisent la diversité des espèces végétales et animales indigènes, atténuent la hausse des températures, contribuent à un bon climat urbain et concourent aussi à la réalisation des objectifs de la stratégie du Conseil fédéral visant à s'adapter aux changements climatiques en Suisse<sup>42</sup>. L'amélioration du microclimat réduit l'impact négatif de la chaleur sur la santé. Les espaces ouverts proches de l'état naturel avec des plans d'eau et de nombreux grands arbres constituent des espaces de régulation thermique importants. Plusieurs villes ont déjà entrepris les planifications correspondantes. Les forêts urbaines jouent également un rôle important pour les loisirs et comme espace de détente<sup>43</sup>.

Cet objectif s'appuie sur l'art. 18b, al. 2, LPN, qui oblige les cantons à procéder à une compensation écologique aussi à l'intérieur des localités. La conservation de la biodiversité dans l'espace urbain est comprise dans l'objectif 8 de la Stratégie Biodiversité Suisse.

### **Objectif 9 : paysages périurbains – arrêter la progression du mitage et aménager les franges urbaines**

Les paysages périurbains, qui jouxtent les paysages urbains, entretiennent avec eux d'étroites relations fonctionnelles. Ils se composent d'une mosaïque variée de surfaces bâties, d'infrastructures, d'espaces de détente, de zones agricoles et de forêts où l'intensité d'utilisation est variable. Les paysages périurbains situés à proximité des centres disposent généralement d'une bonne desserte. On parle dans certains cas de « paysages soumis à une forte pression urbaine ». Dans les paysages périurbains plus éloignés du centre, les habitations diminuent, alors que l'utilisation agricole augmente. La desserte des transports publics y est moins développée. Le développement en forte progression de constructions de faible qualité architecturale, le plus souvent le long des principaux axes de transport, et les flux croissants de pendulaires posent de grands défis.

La garantie de limites claires du milieu bâti par un aménagement du territoire à long terme empêche que le mitage du paysage ne se perpétue. Cette mesure préserve les paysages ouverts non construits entre les structures bâties clairement délimitées. Ces aires permettent de mettre en réseau les milieux naturels, jouent un rôle important de corridors faunistiques et contribuent à au maintien de la diversité des espèces. Les franges urbaines aménagées avec soin assurent la jonction entre les zones bâties et les paysages ouverts. De par leur aménagement proche de l'état naturel es sont écologiquement perméables et représentent donc un élément important de mise en réseau des milieux naturels dans et hors des localités. Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et axé sur la qualité s'oriente sur les contenus de l'objectif de qualité paysagère 8 et englobe également l'entretien des qualités culturelles et architecturales.

### **Objectif 10 : paysages à dominance rurale – accorder la priorité à l'utilisation adaptée au site**

Dans les paysages à dominance rurale (tant en plaine que dans les collines ou en montagne), la pression de l'urbanisation est nettement plus faible. Les régions périphériques connaissent un exode de leur population. Les paysages concernés comprennent aussi les centres ruraux, à savoir les agglomérations qui remplissent d'importantes fonctions pour les communes environnantes (formation, santé, administration et approvisionnement) et jouent un rôle important pour une occupation décentralisée du territoire. Souvent, les structures du milieu bâti sont lâches et se composent, par exemple, de zones à habitat dispersé, de hameaux ou de petits villages. Les places de travail se trouvent principalement dans les secteurs du tourisme, de l'artisanat et de l'agriculture. La perte croissante d'utilisations et de modes de construction typiques de la région représente un défi particulier.

En dehors de la zone à bâtir, les constructions indispensables et conformes à l'affectation de la zone ou dont l'implantation est imposée par la destination doivent généralement être concentrées sur des

<sup>42</sup> CF (2012 a), CF (2014), CF (en voie de préparation, probablement 2020)

<sup>43</sup> OFEV (2018)

sites déjà bâtis ; les particularités régionales comme l'habitat dispersé doivent cependant être respectées. La bonne intégration des constructions dans le paysage peut accroître l'acceptation de ce genre de projets.

**Objectif 11 : paysages de haute montagne – conserver le caractère naturel**

Les paysages de haute montagne se situent au-dessus de la limite actuelle de la forêt. Ils se composent essentiellement de rocher, d'éboulis, de glace et de champs de neige, plus rarement aussi d'alpages de haute altitude. Ils ne sont que ponctuellement utilisés et généralement uniquement à des fins de tourisme et de production d'énergie. Les processus géomorphologiques, qui marquent le paysage de leur empreinte (érosion fluviale et glaciaire, laves torrentielles, éboulements, etc.), se déroulent largement sans entraves et devraient s'intensifier en raison du réchauffement climatique. L'adaptation des constructions au changement climatique représente un défi, qu'il s'agisse de modifier des constructions et des installations existantes, de permettre des utilisations touristiques intensives à une altitude toujours plus élevée ou de réaliser, pour protéger les localités et les axes de transport, des constructions et des installations qui nuisent de plus en plus aux paysages de haute montagne. La concentration et la limitation spatiale des interventions indispensables jouent un rôle essentiel pour la conservation du caractère naturel (cf. objectifs sectoriels 9.C et 9.D).

**Objectif 12 : paysages utilisés principalement par l'agriculture – conserver les terres agricoles et en accroître la qualité écologique**

Les paysages utilisés principalement par l'agriculture se distinguent par de vastes surfaces agricoles d'un seul tenant et faciles à exploiter. Ils comprennent des surfaces d'assolement et d'autres sols agricoles de grande qualité bien situés et dont la taille et la déclivité sont appropriées. Ils fournissent une base territoriale importante pour l'alimentation et doivent être conservés pour la production agricole durable et adaptée au site.

Ajoutées à l'extension du milieu bâti, les constructions et installations hors de la zone à bâtir contribuent à la perte quantitative de terres cultivables. À cet égard, même les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone représentent un défi. Lors de la concentration visée des zones agricoles spéciales, la pesée des intérêts doit tenir compte de cas en cas de l'éventuel risque de propagation de maladies et de ravageurs, de l'utilisation des sources de chaleur existantes et des possibles distorsions de la concurrence. La perte qualitative de terres cultivables comprend la perte et l'altération des fonctions du sol, par exemple en raison de l'érosion, du compactage ou de l'apport de substances.

La valorisation écologique dépend pour beaucoup d'espaces réservés aux eaux suffisamment étendus et proches de l'état naturel.

**Objectif 13 : paysages marqués par le tourisme – conserver et valoriser les qualités paysagères, architecturales et culturelles**

Dans les paysages marqués par le tourisme, cette branche économique domine et influence considérablement le paysage. Les espaces qui se distinguent par un nombre de nuitées élevé et qui, dans l'espace alpin, remplissent souvent d'importantes fonctions de centre à l'échelle locale se caractérisent souvent par une offre variée d'infrastructures touristiques et d'équipements d'approvisionnement. Le défi consiste à éviter que les utilisations touristiques, les constructions et les installations ne portent excessivement atteinte aux qualités du paysage et de la culture du bâti. Le tourisme doit au contraire contribuer à maintenir et à valoriser ces potentiels et concourir aux qualités paysagères et architecturales par une conception des constructions et des installations axée sur la qualité. La prise en compte des valeurs naturelles fait que les nouvelles constructions et les transformations des constructions sont à éviter dans les milieux naturels protégés ou dignes de protection.

**Objectif 14 : paysages remarquables – valoriser l'identité régionale du paysage**

Les paysages remarquables de la Suisse sont des caractéristiques essentielles de son identité. Ils comprennent les sites marécageux, les objets inscrits dans à l'IFP, à l'ISOS, à l'IVS et au patrimoine mondial, les parcs d'importance nationale, y compris les réserves de biosphère de l'UNESCO, les sites visés par l'ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH)<sup>44</sup>, les grands objets des inventaires de biotopes et les paysages protégés ou dignes

<sup>44</sup> Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH ; RS 721.821)

de protection en vertu des dispositions cantonales. Pour les régions concernées, la mise en œuvre des objectifs de protection et d'un développement axé sur la qualité représentent des défis majeurs.

## **4 Explications relatives aux objectifs sectoriels**

### **4.1 Constructions fédérales**

#### **4.1.1 Remarques générales**

La Confédération est propriétaire de quelque 2700 immeubles civils entourés d'espaces verts ou ouverts pour nombre d'entre eux. Les bâtiments et les espaces verts ou ouverts constituent généralement une unité fonctionnelle et formelle. Cependant, en raison des contraintes économiques auxquelles elles sont soumises, les tâches de planification accordent souvent une importance moindre aux espaces verts. En outre, les personnes chargées de la planification d'un projet d'infrastructure ne disposent souvent pas de l'expertise requise pour considérer les interactions écologiques et les valeurs associées à la culture du bâti.

Conformément à l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), la gestion des immeubles de la Confédération est placée sous la responsabilité de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour les immeubles de l'administration fédérale civile, d'armasuisse Immobilier pour les utilisations militaires de la Confédération et du Conseil des EPF pour les immeubles du domaine des EPF. S'agissant des constructions liées aux routes nationales, l'Office fédéral des routes (OFROU) est responsable (cf. chap. 4.10 Transports). Dans l'accomplissement de ses tâches au sens de l'art. 2 LPN, la Confédération est tenue de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité (art. 3 LPN). La Confédération s'acquitte de cette obligation en concevant et en entretenant ses propres constructions en conséquence. Dès la phase de la conception, mais aussi dans le cadre des projets de construction (nouvelles constructions, assainissements), l'occasion se présente généralement d'optimiser les bâtiments et leurs alentours en fonction des objectifs de qualité paysagère et de sensibiliser le personnel spécialisé chargé de la planification, de la mise en œuvre et de l'entretien aux thèmes correspondants.

En leur qualité de propriétaires et d'exploitants de leurs propres constructions, la Confédération, ses établissements et ses entreprises ont une fonction d'exemple. C'est pourquoi ils s'emploient à planifier, à réaliser et à entretenir des installations nouvelles et existantes qui répondent à des qualités architecturales et écologiques élevées, par exemple en utilisant des ressources renouvelables comme le bois. La Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) émet des recommandations concernant également les thèmes liés au paysage (p. ex. KBOB, Gestion immobilière durable : fiches d'information 1.4.20 Paysage ; 3.1.20 Biodiversité ; KBOB Recommandation 2004/3 Conception « Paysage suisse »).

#### **4.1.2 Objectifs sectoriels commentés**

**Objectif 1. A** : La valeur architecturale et culturelle des bâtiments fédéraux existants est reconnue et préservée en cas de développement. Les nouvelles constructions et les rénovations s'intègrent au paysage et contribuent à la valeur de la culture du bâti par leurs qualités architecturales et conceptuelles. Les procédures de planification, de construction et de rénovation concourent à la mise en œuvre de cet objectif.

Dans tous les types de paysage, la Confédération joue un rôle exemplaire dans la gestion de ses constructions. Elle reconnaît la valeur architecturale des bâtiments existants et la préserve en cas de développement. Elle intègre au mieux les constructions et les transformations dans le paysage de sorte que leur qualité architecturale contribue à une culture du bâti de qualité élevée. La Confédéra-

tion poursuit ces objectifs de manière cohérente. Afin de réaliser ces derniers, elle applique des procédures d'assurance de la qualité (mandats d'étude, concours, etc.) tant pour les constructions que pour les transformations en requérant l'avis d'experts du paysage.

**Objectif 1.B** : L'aménagement extérieur des bâtiments fédéraux est varié, s'intègre aux zones attenantes et contribue à la mise en réseau de ces dernières. L'aménagement et l'entretien proches de la nature conservent la biodiversité et favorisent un microclimat équilibré.

L'aménagement extérieur des bâtiments fédéraux est proche de la nature. Autant que cela soit possible, la liaison avec les parcelles contiguës est assurée dans les planifications aussi bien que lors de l'entretien. Lors du choix des matériaux et des plantes en prévision de l'aménagement des jardins et des espaces ouverts, la priorité est accordée à l'impact environnemental et à la biodiversité. La Confédération favorise ainsi la mise en réseau écologique, la biodiversité et un microclimat équilibré.

**Objectif 1.C** : Dans la mesure du possible, les espaces extérieurs des constructions fédérales sont accessibles au public. Aménagés avec soin, ils offrent un cadre propice à la détente.

Les alentours des constructions fédérales sont accessibles au public, pour autant que les dispositions relatives à la protection et à la sécurité, à savoir les conditions et les impératifs de l'exploitation, le permettent. S'il s'avère possible, les aires sont reliées au réseau de mobilité douce. La Confédération offre ainsi à la population, surtout dans les agglomérations, des espaces de détente de proximité de grande qualité.

**Objectif 1.D** : Les qualités du paysage et de la conservation du patrimoine à proximité des bâtiments fédéraux sont conservées et leur entretien est assuré. En cas d'interventions, ces qualités sont, si possible, augmentées ou du moins préservées.

Les jardins et les parcs représentent un bien culturel sensible menacé dans leur existence et leur qualité en raison d'optimisations ciblées comme les changements d'affectation, les modifications du système de chemins ou la simplification de l'entretien et/ou la densification. La Confédération examine les valeurs paysagères et celles relevant de la conservation du patrimoine aux alentours de ses bâtiments et veille à les entretenir de manière appropriée tant sous l'angle de la culture du bâti que du point de vue écologique. Si une intervention s'impose, la Confédération tente d'accroître la valeur autant que possible. Si cet objectif n'est pas réalisable, elle maintient l'état actuel.

**Objectif 1.E** : Les qualités paysagères, architecturales et écologiques élevées des bâtiments fédéraux doivent si possible être conservées dans le cas où ils sont loués. En cas de vente, la Confédération veille à ce que ces qualités puissent être maintenues en fonction de leur importance.

Même en cas de location ou de vente de ses bâtiments, la Confédération veille à ce que leurs valeurs paysagères, architecturales et écologiques soient maintenues. Elle prévoit les dispositions nécessaires à cet effet dans les contrats correspondants, sensibilise les locataires et les acheteurs à ces valeurs et en tient compte en fixant le prix. Ce faisant, elle assume à long terme la responsabilité et le rôle d'exemple qui lui reviennent en sa qualité de propriétaire foncier. Les bâtiments et les installations qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage sont démantelés dans la mesure du possible, conformément à l'objectif sectoriel 7.C.

## 4.2 Énergie

### 4.2.1 Remarques générales

Le système d'approvisionnement en énergie de la Suisse est en transformation à la suite de la décision prise de sortir progressivement de l'énergie nucléaire et en raison de changements dans le contexte énergétique international. À cet effet, le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie énergétique 2050<sup>6</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la révision totale de loi sur l'énergie<sup>45</sup> est en vigueur : elle vise à garantir une fourniture et une distribution de l'énergie économiques et respectueuses de l'environnement. Dans ce cadre, il faut systématiquement exploiter les potentiels d'amélioration de l'efficacité énergétique et exploiter les potentiels de production énergétique qu'offrent la force hydraulique et les nouvelles énergies renouvelables (soleil, vent, géothermie, biomasse). S'agissant de la production électrique renouvelable, les valeurs indicatives fixées doivent être respectées dans l'accomplissement des tâches de planification et de celles ayant une incidence sur la planification. Selon les principes directeurs prévus par la loi sur l'énergie, un approvisionnement énergétique respectueux de l'environnement implique une utilisation mesurée des ressources naturelles et a pour objectif de limiter autant que possible les atteintes nuisibles ou incommodantes pour l'homme et l'environnement. L'intérêt national à l'utilisation des énergies renouvelables et à leur développement est réglé à l'art. 12 LENE, l'intérêt national à l'approvisionnement en énergie électrique, à l'art. 15d LIE.

L'application des valeurs indicatives énoncées dans la Stratégie énergétique 2050 au développement de l'électricité issue d'énergies renouvelables peut entraîner des effets négatifs sur la nature et le paysage, en particulier dans les domaines de l'énergie éolienne et de l'énergie hydraulique. Cet aspect est susceptible de réduire l'acceptation des projets de développement au sein de la population et pourrait conduire à des procédures juridiques. Cette situation (et les restrictions légales au titre de la protection de la nature et du paysage) peut remettre en question la réalisation des valeurs indicatives. Ces mêmes facteurs peuvent, lors du développement du réseau, porter atteinte à la sécurité d'approvisionnement. La décentralisation croissante de la production énergétique génère des opportunités pour la nature et le paysage, tout comme le remplacement des combustibles fossiles par l'électricité et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> qui en découle, qui ont un impact positif sur le changement climatique. L'enfouissement des lignes à haute tension (câblage) contribue aussi à valoriser les paysages. En outre, les constructions et les installations pourront davantage être planifiées et réalisées de manière à concourir à une meilleure qualité paysagère.

La loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques<sup>46</sup>, qui repose sur la stratégie Réseaux électriques du Conseil fédéral<sup>47</sup>, a été adoptée le 15 décembre 2017. Cette loi se concentre sur les procédures d'autorisation optimisées pour les projets de lignes électriques et sur l'amélioration de leur acceptation, de même que sur des directives relatives à la planification et à l'optimisation des réseaux électriques ainsi qu'à la décision portant sur les options « câblage » ou « ligne aérienne ».

Le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE)<sup>48</sup> concrétise dans l'espace le réseau des lignes à haute tension. Outre une partie stratégique, il comporte des fiches d'objet pour les différents tronçons de ligne du réseau à très haute tension. Désormais, les infrastructures pour le courant de traction sont réglementées dans le plan sectoriel Infrastructure rail (SIS)<sup>49</sup>. En outre, la Conception énergie éolienne est disponible depuis 2017<sup>50</sup> ; comme la CPS, il s'agit d'une conception au sens de l'art. 13 LAT. Elle formule des objectifs contraignants pour les autorités ainsi que des principes et des recommandations concernant la prise en compte de la nature et du paysage. L'application concrète et la pesée d'intérêts ont lieu en particulier lors de l'établissement du plan directeur cantonal.

La mise en œuvre de la politique énergétique relève de la compétence de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et, dans le domaine des lignes électriques, de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) et de l'Inspection fédérale des pipelines (IFP). En vertu des art. 2 et 3 LPN, l'OFEN, l'ESTI et l'ERI ont l'obligation de prendre en compte dans leurs décisions les aspects de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine. Les objectifs sectoriels « Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels » sont déterminants pour réduire les effets négatifs de l'utilisation de la force hydraulique.

---

<sup>45</sup> Loi sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2016 (RS 730.0)

<sup>46</sup> Loi fédérale du 15 décembre 2017 sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques) (RS XXX)

<sup>47</sup> Message 16.035 du 13 avril 2016 relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques)

<sup>48</sup> DETEC (2006a)

<sup>49</sup> DETEC (2015b)

<sup>50</sup> ARE (2017)

#### 4.2.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 2. A :** Les installations de production, de stockage et de transport d'énergie sont conçues de manière à respecter au mieux le paysage et la nature et tiennent compte de leur dynamique naturelle. L'objectif est que les installations portant fortement atteinte à la qualité du paysage et à la nature soient optimisées par des solutions ménageant le paysage et la nature dès que l'occasion se présente, dans la mesure où la technique, l'exploitation et la viabilité économique le permettent.

L'objectif vise une optimisation des nouvelles installations et, si l'occasion se présente, des installations existantes du point de vue du paysage et de la nature. Les installations éoliennes font partie des installations de production d'énergie. L'objectif s'applique aux installations de stockage de l'énergie. Cette optimisation commence dès la planification au moyen de l'élaboration et de la comparaison des variantes. Il faut alors autant que possible concentrer les infrastructures ou partager des infrastructures existantes. Le choix des sites les plus adéquats permet de garantir que les zones touchées soient globalement d'étendue limitée. Le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité et le plan directeur cantonal jouent un rôle important lors de l'optimisation du projet et de la pesée globale des intérêts. En outre, à l'intérieur des périmètres de projet, il faut réduire les atteintes au minimum, mettre en œuvre les mesures de reconstitution et de compensation requises et concevoir les infrastructures de manière à ce qu'elles contribuent à une qualité paysagère élevée. En vertu des lois en vigueur, les installations existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise. Il faut viser l'optimisation des installations dans le cadre de leur renouvellement ou de la remise à niveau (« repowering ») des éoliennes, de manière à réduire les atteintes à la qualité paysagère et à la nature. En ce qui concerne la force hydraulique et l'énergie éolienne, il faut évaluer la nécessité de l'implantation à l'endroit prévu. Si la dynamique naturelle est prise en compte lors du choix du site (érosion, avalanches, zones alluviales, rivières), il est possible d'éviter de construire des ouvrages de protection qui pourraient entraîner des atteintes supplémentaires à la nature et au paysage.

Les valeurs indicatives pour le développement de l'électricité issues d'énergies renouvelables dans le domaine de la force hydraulique impliquent de nouvelles constructions sur des tronçons de cours d'eau non exploités à ce stade. Les biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN, les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale et internationale au sens de l'art. 11 de la loi sur la chasse ainsi que les marais et sites marécageux sont exceptés. En ce qui concerne les inventaires visés à l'art. 5 LPN (IFP, ISOS, IVS), une pesée des intérêts est toutefois possible dès que l'installation atteint une certaine taille. De même, on peut envisager de déroger à la conservation des objets dans leur état intact. Il faut considérer des variantes et s'assurer que les atteintes sont réduites et que les mesures de reconstitution et de remplacement requises sont réalisées.

**Objectif 2.B :** Dans la mesure du possible, les installations de production et de transport d'énergie ne portent pas atteinte aux paysages protégés par le droit fédéral ni aux paysages d'importance cantonale ou veillent à les ménager le mieux possible.

Afin de réaliser l'objectif d'une atteinte minimale à la qualité paysagère, il faut favoriser les variantes dans des paysages dont le statut de protection est faible ou qui subissent déjà des atteintes en raison d'infrastructures plutôt que des variantes dans des paysages à statut de protection supérieur comme le seraient par exemple les objets des inventaires visés à l'art. 5 LPN ou les zones cantonales de protection du paysage. Lors de la pesée des intérêts, d'autres sites doivent être considérés. Les objets des inventaires visés à l'art. 5 LPN méritent, en vertu de l'art. 6, al. 1, LPN, d'être ménagés le plus possible. Selon l'art. 6, al. 1, LPN, les atteintes dues à des interventions doivent être réduites par des mesures de reconstitution et des mesures de remplacement appropriées (cf. objectif de qualité paysagère général 4).

**Objectif 2.C :** Dans la mesure du possible, les installations de production et de transport d'énergie ne portent pas atteinte aux objets figurant aux inventaires des biotopes d'importance nationale ainsi qu'à l'inventaire des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale ou veillent à les ménager le mieux possible. Les nouvelles installations pour l'utilisation des énergies renouvelables sont réalisées hors de ces objets.

Dans les biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN et dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale au sens de l'art. 11 de la loi sur la

chasse, de nouvelles installations de production d'énergie renouvelable sont exclues en vertu de l'art. 12, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, LEn. Les installations existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise. En cas de rénovation, l'objectif 2A doit être respecté. Les dispositions légales dans le domaine du paysage et de la nature (p. ex. relatives aux biotopes d'importance cantonale / régionale, aux milieux naturels dignes de protection ou aux espèces protégées) doivent être respectées. Les mesures de protection, de reconstitution et de remplacement qu'elles exigent doivent aussi être mises en œuvre (cf. objectif de qualité paysagère général 4).

**Objectif 2.D** : Lors de la construction de nouvelles lignes de transport d'électricité, de modifications profondes ou de développements de grande envergure de lignes de transport d'électricité existantes, la possibilité d'un regroupement doit être examinée. Dans ce cadre, il convient d'utiliser en principe les corridors de lignes et d'infrastructures existants. La possibilité de câblage souterrain (dans le cadre de la stratégie « Réseaux électriques ») est examinée.

Par « regroupement », il faut entendre aussi bien le regroupement de lignes que le regroupement avec d'autres infrastructures telles que les axes de transport. S'agissant de transport d'énergie, cet objectif de regroupement revêt une importance particulière (cf. postulat Rechsteiner<sup>51</sup>). Si des corridors de transport représentent une importante atteinte au paysage, il faut examiner des variantes plus respectueuses du paysage dans le cadre de l'optimisation visée par l'objectif 2.A et donc aussi des déplacements de corridor. La marge de manœuvre doit être utilisée pour choisir une solution optimisée et adaptée à la situation en se basant sur une pesée globale des intérêts. Les projets qui vont au-delà d'un relèvement de tension sans modification importante de la construction et qui comportent en particulier des câbles conducteurs supplémentaires ou un grand nombre de nouveaux pylônes sont considérés comme des modifications profondes ou des développements de grande envergure.

La stratégie Réseaux électriques ou la loi sur les installations électriques (LIE)<sup>52</sup> définit pour les niveaux de tension inférieurs un facteur de surcoût maximal en deçà duquel les lignes nouvelles ou assainies doivent être câblées, c'est-à-dire enfouies. Pour les lignes du niveau de réseau 1 (niveau de tension le plus élevé), la stratégie Réseaux électriques contient des directives détaillées sur la démarche à suivre, les aspects de la « nature » et du « paysage » représentant aussi des thèmes importants.

**Objectif 2.E** : L'avifaune est protégée le mieux possible des dangers que représentent les lignes aériennes.

En plus du câblage ou des variantes de lignes aériennes respectueuses des oiseaux en dehors des couloirs de migration ou à distance des objets visés par l'OROEM, le marquage des câbles conducteurs (réduction du risque de collision) peut constituer de cas en cas la mesure de protection la plus efficace. Dans le domaine de la « moyenne tension », il est en outre important de réaliser rapidement les recommandations de « Protection des oiseaux sur les lignes aériennes à courant fort de tension nominale supérieure à 1 kV »<sup>53</sup> (réduction du risque d'électrocution) : les lignes qui représentent un danger pour les grands oiseaux et, par conséquent, pour l'environnement, doivent être assainies conformément aux art. 2 et 30 de l'ordonnance sur les lignes électriques (OLEI)<sup>54</sup>. En conséquence, dans le PA SBS<sup>5</sup>, le Conseil fédéral a décidé le projet pilote « A4.1 Éviter l'électrocution d'oiseaux dans l'ensemble de la Suisse ».

**Objectif 2.F** : Les installations photovoltaïques doivent en principe être réalisées sur des infrastructures telles que des toits ou des façades, et s'intégrer aux paysages et aux sites construits.

En principe, les installations photovoltaïques doivent être montées sur les infrastructures nouvelles ou existantes telles que les toits, les façades, les parois antibruit, les ouvrages paravalanches, etc., plutôt que de constituer des installations séparées. Ces dernières ont un grand impact sur le paysage et ne devraient être réalisées que dans des cas spéciaux. Les installations photovoltaïques doivent faire partie de la conception architecturale des bâtiments à construire. Cet objectif correspond à la position

<sup>51</sup> CF (2017b)

<sup>52</sup> Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE ; RS 734.0)

<sup>53</sup> AES/OFEV/CFF (2009) :

<sup>54</sup> Ordonnance sur les lignes électriques (OLEI ; RS 734.31)

actuelle des offices fédéraux responsables<sup>55</sup>. Dans un cas concret, la pesée des intérêts doit aussi respecter l'art. 18a LAT, en vertu duquel les installations solaires ne doivent pas porter d'atteinte majeure aux biens culturels et aux sites naturels. Pour le reste, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques.

### 4.3 Santé, mouvement et sport

#### 4.3.1 Remarques générales

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est responsable de la mise en œuvre de la politique de santé, l'Office fédéral du sport (OFSPo) étant compétent pour le domaine « Sport et activité physique ». Le domaine de la mobilité douce, placé sous la responsabilité de l'OFROU, et celui de l'« aménagement du territoire », qui relève de l'ARE, sont liés à ces deux domaines. Les synergies sont nombreuses entre les trois thèmes « santé », « sport et activité physique » et « paysage ». Les espaces comportant des qualités paysagères élevées et de bonnes conditions environnementales (air, qualité acoustique) encouragent l'activité physique et donc la santé.

Eu égard à la conscience accrue de la santé, les thèmes « santé » et « activité physique » sont désormais explicitement ancrés dans la CPS. La stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT)<sup>56</sup> et la Stratégie Santé 2030<sup>57</sup> constituent une base importante des activités dans le domaine « Activité physique et santé ». La CPS couvre en particulier la qualité des espaces propices au mouvement. Le thème du sport, qui figure au chapitre « Sport, loisirs et tourisme » de l'actuelle CPS, s'insère logiquement désormais dans le présent chapitre. Les objectifs sectoriels favorisent les synergies entre les trois domaines et soutiennent les offices fédéraux compétents, l'OFSP et l'OFSPo, dans la mise en œuvre de leurs tâches de promotion de la santé, du sport et de l'activité physique. Lors de la mise en œuvre, il importe de veiller à une bonne collaboration avec les organisations spécialisées dans le domaine de la santé et les organisations sportives, pour lesquelles des paysages de grande valeur sont un élément essentiel.

#### 4.3.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 3. A** : La coordination et la coopération entre la promotion de l'activité physique et du sport et la politique du paysage sont renforcées afin d'assurer l'identification et la gestion précoces des développements ayant une incidence sur le paysage et d'exploiter les synergies.

Une qualité paysagère élevée favorise la régénération, l'activité physique et le sport et, partant, la santé. Des études scientifiques ont confirmé les effets positifs, supposés de longue date, qu'un paysage de haute qualité exerce sur la santé physique et psychique. Pour que la population puisse en profiter, cette tâche éminemment transversale requiert une collaboration structurée des acteurs concernés.

**Objectif 3. B** : La qualité paysagère des zones urbanisées doit être accrue au moyen d'espaces ouverts et de détente de proximité suffisants, faciles d'accès pour le public et proches de l'état naturel. Une bonne qualité de l'air et de l'environnement acoustique est promue, les émissions lumineuses gênantes sont réduites. Un réseau de chemins attrayant pour la mobilité douce au quotidien et durant les loisirs encourage l'activité physique et le sport et permet d'exploiter des synergies intéressantes en vue d'une valorisation écologique.

La préservation et la promotion de la qualité des espaces ouverts sont prioritaires. Cette qualité comprend aussi les qualités sensorielles comme le calme et l'obscurité nocturne, une riche biodiversité et les aspects de la culture du bâti. Il faut viser des espaces publics sûrs et accessibles à tous les groupes de la population et une réduction des conflits d'utilisation.

Un paysage de qualité élevée contribue à l'attrait du réseau de chemins pour la mobilité douce et favorise son utilisation. Le monitoring de l'IMC 2017/18 de Promotion Santé Suisse montre qu'il existe chez les enfants une relation positive entre un environnement résidentiel bien conçu et une tendance

<sup>55</sup> ARE/OFEV/OFEN/OFAG (2012)

<sup>56</sup> OFSP/CDS (2016)

<sup>57</sup> CF (2019)

moindre au surpoids. L'aménagement des quartiers doit davantage favoriser l'activité physique, par exemple au moyen d'espaces libres de construction et de la création de nouveaux parcs, de la préservation et de la mise en valeur des espaces verts et de l'amélioration des chemins pour piétons et des voies cyclables.

Le développement et l'entretien des réseaux de chemins offrent des opportunités de renforcer, s'il s'avère judicieux, les interconnexions spatiales entre les habitats naturels et proches de la nature de grande qualité, tout en augmentant la perméabilité écologique des espaces urbains. À cet égard, il convient de s'assurer que le réseau de chemins a un impact écologique limité.

**Objectif 3.C** : L'attrait et l'accessibilité publique des sites paysagers encouragent les activités physiques, sportives et de loisirs, ayant ainsi un effet positif sur la santé, sur la manière dont le paysage est perçu et sur sa dimension identitaire. La population est invitée à adopter un comportement respectueux de l'environnement afin de réduire et, si possible, d'éviter les nuisances et les atteintes au paysage et à la nature.

L'activité physique, le sport et les loisirs dans des paysages de grande qualité ont des effets positifs sur l'état psychique et physique des personnes en quête de détente et ils contribuent à sensibiliser les gens. C'est pourquoi les paysages doivent être accessibles dans le cadre prévu par la législation. Simultanément, l'exercice d'activités physiques, de sports et de loisirs peut induire des perturbations dans l'habitat de la faune sauvage et les infrastructures peuvent porter atteinte à la qualité du paysage. Il faut donc sensibiliser la population pour qu'elle adopte un comportement responsable. Les activités qui contrecarrent les objectifs de protection des aires protégées nationales telles que les biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN ne sont pas admises. Les émissions de bruit et de lumière doivent être réduites conformément aux directives en vigueur. L'exécution aux niveaux cantonal et communal joue à cet égard un rôle central.

#### 4.4 Défense nationale

##### 4.4.1 Remarques générales

Le Département de la défense, de la protection civile et des sports (DDPS) est responsable de mettre en œuvre la politique fédérale concernant le domaine de la « défense nationale ». Une grande partie des surfaces utilisées militairement se trouve dans le périmètre des inventaires de protection de la nature et du paysage. L'utilisation militaire peut favoriser la préservation de valeurs naturelles comme les sites de reproduction des batraciens. Mais elle peut aussi avoir sur le paysage un impact négatif qu'il s'agit de minimiser. Le portefeuille immobilier du DDPS comprend en outre de nombreux bâtiments et installations de grande valeur historique dont l'importance doit être prise en compte lors de transformations.

L'emplacement et l'utilisation des infrastructures militaires ayant une incidence spatiale et environnementale sont définis dans le Concept de stationnement de l'armée et garantis au niveau de l'aménagement du territoire par le plan sectoriel militaire. Le Conseil fédéral a adopté la partie « Programme » du plan sectoriel militaire<sup>58</sup> en date du 8 décembre 2017. Cette partie contient les principes de coopération et les données quantitatives relatives aux biens immobiliers. La partie « Ouvrages », qui fournit des instructions spécifiques aux différents sites, est en cours de remaniement. Dans le cadre de la gestion de ses immeubles, le DDPS peut apporter de nombreuses contributions à la mise en œuvre de la CPS.

##### 4.4.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 4. A** : Les activités et infrastructures destinées à la défense nationale sont optimisées de manière à porter le moins possible atteinte au paysage, à la nature et à l'environnement.

L'attention porte principalement sur la minimisation de l'impact écologique et paysager de la défense nationale sur le sol et l'air. À instar de l'objectif sectoriel 13.C pour l'aviation civile, l'aviation militaire réduit dans la mesure du possible ses nuisances au-dessus des zones urbanisées et des espaces de détente de proximité ainsi que des paysages et des habitats de la faune sauvage protégés par le droit

<sup>58</sup> DDPS (2018)

fédéral. L'intégration qualitative des infrastructures militaires dans le paysage est recherchée. La notion d'impact écologique comprend les thèmes comme le bruit, les sites contaminés, la pollution lumineuse, le compactage des sols et les eaux usées.

**Objectif 4.B :** Les valeurs paysagères et naturelles sont conservées et renforcées au moyen des mesures appropriées. Celles-ci soutiennent la diversité des milieux naturels et proches de l'état naturel ainsi que la mise en réseau spatiale de ces derniers. Les effets positifs des activités militaires sur la biodiversité sont encouragés activement. Dans la mesure du possible, les qualités paysagère et naturelle des surfaces atteignent à l'échelle nationale un niveau supérieur à la moyenne. L'utilisation militaire des surfaces d'objets inscrits aux inventaires des biotopes d'importance nationale est réglementée.

Le programme « Nature, paysage et armée » (NPA)<sup>59</sup> est un instrument essentiel du DDPS. Ce programme dresse la liste des valeurs naturelles et des utilisations de l'armée et de tiers sur les aires importantes comme les places d'armes, les places de tir ou les aérodromes. Il identifie les conflits et définit les mesures visant à les modérer et présente leur mise en œuvre. Les dossiers correspondants sont actualisés périodiquement ou lors de changements importants.

L'art. 5 de l'ordonnance sur les places d'armes, de tir et d'exercice (OPATE)<sup>60</sup> prévoit que la législation fédérale sur l'environnement doit être respectée lorsque l'armée utilise et administre ces aires. À cet effet, l'OPATE définit des régions d'interdiction exclues de l'utilisation par la troupe. Le DDPS peut en outre, en accord avec l'OFEV, limiter l'utilisation d'une région en fixant des conditions restrictives à cette utilisation. Cette disposition s'applique en particulier aux objets compris dans les inventaires des zones alluviales, des hauts-marais et des bas-marais d'importance nationale de même qu'aux districts francs fédéraux.

**Objectif 4.C :** En cas de cession d'aires militaires aux fins d'une utilisation civile, les valeurs naturelles, architecturales et culturelles sont prises en compte. Dans la mesure du possible, la valorisation des qualités paysagères et naturelles des surfaces et la mise en réseau spatiale de ces dernières sont recherchées.

En cas de cession d'objets, il s'agit, dans la mesure du possible, de préserver les valeurs naturelles, architecturales et culturelles. qu'un objet passe à une utilisation civile ultérieure, un service LPN civil remplace le DDPS comme autorité d'exécution LPN. S'agissant d'objets recensés dans les inventaires fédéraux, la responsabilité incombe à la Confédération et les charges correspondantes sont inscrites au registre foncier. En ce qui concerne les objets d'importance cantonale/régionale, les cantons sont responsables. Ils sont informés des prochaines cessions, peuvent exercer un droit de préemption et sont compétents pour éventuellement placer de tels objets sous protection.

Selon la stratégie immobilière du DDPS<sup>61</sup>, la priorité est donnée aux intérêts d'utilisation militaire, puis à la gestion économe des ressources financières limitées et troisièmement aux intérêts civils et environnementaux. Il est réaliste de concevoir que, pour les surfaces comportant un important potentiel naturel et paysager, la première priorité soit accordée aux intérêts environnementaux. Compte tenu des multiples exigences qui s'appliquent à la mise en œuvre d'une gestion durable de ces surfaces, il est nécessaire que les personnes responsables reçoivent une formation appropriée

**Objectif 4.D :** Les surfaces agricoles utiles relevant du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) sont, de préférence, exploitées de manière durable.

Le DDPS possède de vastes terrains, qui sont souvent utilisés à des fins agricoles. Il peut gérer les pratiques agricoles qui y sont appliquées. Dans l'ensemble de son domaine d'influence, le DDPS soutient une exploitation agricole durable et adaptée au site qui ménage les ressources.

<sup>59</sup> armasuisse Immobilier (2018)

<sup>60</sup> Ordonnance sur les places d'armes, de tir et d'exercice (ordonnance sur les places d'armes et de tir, OPATE ; RS 5120.514.)

<sup>61</sup> DDPS (2005)

## 4.5 Politique du paysage, protection de la nature et du patrimoine

### 4.5.1 Remarques générales

Diverses lois fédérales contiennent des dispositions visant à développer des paysages et une culture du milieu bâti de haute qualité tout en protégeant la nature et le patrimoine (cf. Conception, chapitre 1.6). Pour la Confédération, les tâches prévues représentent tant des tâches transversales (la CPS formule en conséquence dans le chapitre 4 des objectifs sectoriels pour tous les domaines politiques liés au paysage) que des mesures de politique sectorielle autonomes qui relèvent de la compétence de l'OFEV, de l'OFC et de l'OFROU. Les tâches de ces derniers comprennent aussi bien la protection et le soutien des objets d'importance nationale, cantonale ou locale, des parcs d'importance nationale et des sites du patrimoine mondial que l'information, le conseil, la recherche et la coopération internationale. La Suisse a ratifié diverses conventions de droit international public visant à protéger et à utiliser durablement le paysage, la nature et le patrimoine bâti ; elle exerce un rôle actif dans leur mise en œuvre et participe aux travaux de conception en vue de leur développement. L'OFEV, l'OFC et l'OFROU évaluent en outre si les projets de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN respectent les dispositions de droit fédéral prévues par la LPN.

La CPS comporte d'importantes interfaces avec la SBS<sup>62</sup> et son plan d'action<sup>5</sup>. Les aspects territoriaux de la SBS, en particulier les précieux habitats naturels et proches de la nature ainsi que leurs espaces d'interconnexion, sont compris tant dans le présent chapitre que dans les politiques intervenant dans leur mise en œuvre, comme la politique agricole ou la politique d'aménagement du territoire. Les présents objectifs sectoriels concrétisent de plus les dispositions de la Convention européenne du paysage<sup>13</sup> et diverses dispositions de la LPN, par exemple dans le domaine de l'information et des relations publiques. Notons aussi que l'interface est garantie vers la stratégie interdépartementale de la culture du bâti<sup>10</sup> et ses mesures. Axé sur la qualité, le développement du paysage visé par la CPS intègre aussi d'autres éléments relatifs à la LPN, comme les sites archéologiques, les monuments historiques, les biens culturels, le patrimoine culturel ou les géotopes, qui sont par conséquent compris dans les objectifs sectoriels ci-après. La politique du paysage et la protection de la nature et du patrimoine représentent une tâche commune. Le succès de sa mise en œuvre dépend pour beaucoup d'une bonne coopération. Une communication claire avec les principales parties prenantes aide à obtenir de bons appuis juridiques et institutionnels. Les offices compétents s'engagent en faveur d'une politique du paysage et de la biodiversité cohérente. Une attention particulière est donnée à la mise en œuvre des objectifs de la CPS au niveau approprié au moyen des instruments de l'aménagement du territoire.

### 4.5.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 5. A :** Les politiques sectorielles aux niveaux fédéral et cantonal contribuent à la conservation, à la mise en valeur, à l'extension ciblée et à la mise en réseau des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique, à leur pérennisation au niveau approprié et sur tout le territoire, à leur entretien et à leur développement, à leur mise en réseau transfrontalière et à leur remise en état en cas d'atteintes fonctionnelles. Ces politiques sont soutenues par des bases techniques, des prestations de conseil ou des subventions.

La préservation, la mise en valeur, l'extension ciblée et la mise en réseau des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique (infrastructures écologiques composées d'aires centrales et d'aires de mise en réseau) constituent une tâche commune à laquelle participent, en plus de l'OFEV, divers services de la Confédération et des cantons (p. ex. protection de la nature, agriculture, forêts, protection des eaux, aménagement du territoire). La tâche de l'OFEV consiste à utiliser ses instruments pour promouvoir l'infrastructure écologique, par exemple en préservant, en valorisant et en étendant les biotopes d'importance nationale, et à soutenir les acteurs concernés en leur fournissant des bases techniques, des conseils ou des aides financières. En ce qui concerne la mise en réseau écologique, les politiques sectorielles doivent tenir compte de l'objectif de qualité paysagère général 6 et des objectifs sectoriels spécifiques (1.B, 4.B, 6.C, 7.B, 7.D 10.F, 11.B et 12.D).

<sup>62</sup> CF (2012c)

Les surfaces affectées aux infrastructures écologiques comprennent les zones protégées nationales, régionales et locales (p. ex. le Parc national suisse, les biotopes d'importance nationale, réserves OROEM, etc.) et d'autres zones qui fournissent une importante contribution à la protection et au soutien de la biodiversité en Suisse tout en interconnectant les habitats (p. ex. zones tampons en bordure des zones protégées, zones de protection de la nature appartenant à des tiers, corridors à faune, zone de tranquillité pour la faune)<sup>63</sup>. Selon la SBS et le PA SBS<sup>5</sup>, ces zones doivent être valorisées, assainies et étendues là où cela s'avère nécessaire. Les zones d'interconnexion de ces surfaces complètent les infrastructures écologiques. Leur pérennisation sur l'ensemble du territoire comprend notamment leur mise en œuvre conforme au droit de l'aménagement par les instruments idoines à tous les niveaux de l'État, compte tenu des interfaces aux frontières cantonales et nationales.

**Objectif 5.B** : La surface et la qualité des paysages d'importance nationale sont au minimum conservées et garanties au niveau de l'aménagement du territoire. Les paysages sont développés au moyen de mesures de valorisation. Les atteintes existantes sont réduites ou éliminées lorsque l'occasion se présente.

Les paysages d'importance nationale comprennent les sites marécageux d'importance nationale, les objets de l'IFP, de l'ISOS et de l'IVS, les parcs d'importance nationale, le Parc national, les sites du patrimoine mondial et les sites visés par l'OCFH. La surface totale de tous ces paysages d'importance nationale ne doit pas diminuer.

Le terme de valorisation signifie la préservation et l'amélioration qualitative de l'état actuel conformément aux objectifs de protection spécifiques. Conformément aux dispositions légales applicables, il faut, pour les divers paysages d'importance nationale, examiner à chaque occasion qui se présente (p. ex. lors d'une demande concrète d'autorisation de construire ou d'approbation des plans) s'il est possible de réduire ou de supprimer des atteintes existantes (p. ex. câblage de lignes aériennes, démantèlement de constructions et d'installations qui, n'étant plus nécessaires, perturbent le caractère régional du paysage ; cf. p. ex. art. 7 OIFP, art. 7a OIVS ou art. 20, let. d, OParcs). Lors de l'examen d'une suppression ou d'une réduction des altérations dans les objets de l'IFP, le maintien et l'utilisation des bâtiments et installations érigés légalement sont garantis en vertu de l'art.7, al.2, OIFP.

**Objectif 5.C** : Les paysages, les milieux naturels, les installations et les bâtiments protégés ou dignes de protection aux niveaux régional et local sont conservés ou développés dans une optique qualitative grâce au soutien de la Confédération.

La Confédération peut, par ses conseils et son appui financier, aider les cantons à conserver et à développer dans une optique qualitative les objets cantonaux et régionaux (art. 13 et 18b LPN). Ce soutien suppose que les objectifs de protection, qui doivent être axés, entre autres, sur le caractère régional du paysage, soient pris en compte. Outre les zones cantonales de protection du paysage, les objets cités comprennent les voies de communication historiques, les sites construits, les curiosités naturelles et les monuments.

**Objectif 5.D** : L'OFEV, l'OFC et l'OFROU soutiennent les politiques sectorielles dans l'accomplissement de leurs tâches en veillant à respecter le paysage et à conserver la biodiversité et ainsi à garantir la qualité. Les synergies sont exploitées et les coopérations renforcées.

Lors de la mise en œuvre des tâches de la Confédération visées à l'art. 2 LPN, l'attention porte prioritairement sur l'optimisation conjointe des procédures, la suppression des incitations inopportunes et l'élaboration commune des instruments d'exécution et de travail, mais aussi sur l'organisation de contrôle des résultats et de l'assurance de la qualité, la détection et l'exploitation des synergies, le soin porté à une bonne coopération et le renforcement de la confiance que celle-ci induit. Sur cette base, les trois offices fédéraux mentionnés s'engagent en outre pour développer les politiques sectorielles respectives. Eu égard aux effets fonctionnels au-delà de nos frontières nationales (« empreinte écologique »), il faut considérer davantage les effets hors de Suisse, en plus de mener les politiques sectorielles « classiques » de la CPS en lien avec la coopération au développement.

<sup>63</sup> OFEV (2017c)

**Objectif 5.E** : La recherche et l'enseignement interdisciplinaires et transdisciplinaires, ainsi que le dialogue et le transfert de connaissances entre les milieux de la recherche et la pratique sont renforcés de manière substantielle.

L'objectif est de renforcer de manière ciblée l'enseignement (formation et formation continue visées à l'art. 14a LPN) ainsi que la recherche et l'acquisition de connaissances par rapport à la situation présente. Il y a beaucoup à faire en particulier dans le domaine du conseil en matière de qualités paysagères, architecturales et culturelles. Plusieurs hautes écoles et hautes écoles spécialisées (p. ex. WSL, EPFZ, HEPIA, HSR) dispensent un enseignement et font de la recherche dans les domaines du paysage, de la biodiversité et de la culture du bâti. Le dialogue et le transfert des connaissances sont au cœur de l'objectif. L'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) anime les forums « Biodiversité » et « Paysage, Alpes, Parcs » dans le but de faciliter l'acheminement des connaissances vers la mise en œuvre. L'OFEV, l'OFCE et l'OFROU sont compétents en la matière au niveau fédéral. Les autres politiques sectorielles sont aussi intégrées dans la mise en œuvre.

**Objectif 5.F** : La population dispose de connaissances selon l'état actuel de la technique et de la pratique et de connaissances concernant l'état souhaité lui permettant de participer aux processus de développement du paysage axé sur la qualité.

Le public attribue une grande valeur au paysage, qui est de plus en plus thématiquement sur la scène politique. Cependant, le public est souvent mal informé de son état actuel. L'art. 25a LPN demande aux offices compétents d'informer et de conseiller sur l'importance et l'état des paysages, de la nature et de la culture du milieu bâti. Les contenus de cette information doivent en particulier comprendre l'optique des services écosystémiques et paysagers, qui permet de mieux faire comprendre leur valeur et leur utilité paysagères. L'information et le conseil prennent la forme d'un dialogue partenarial. Ce dialogue permet à la population de s'appropriier les processus et d'y participer au sens de la Convention de Faro<sup>64</sup>.

**Objectif 5.G** : La Confédération soutient les acteurs impliqués dans la mise en place et le développement des capacités institutionnelles nécessaires afin que le paysage soit pris en compte dans les décisions de manière appropriée, dans le respect de ses qualités naturelles, architecturales et culturelles.

Sont réputés « acteurs du paysage » les autorités cantonales, régionales et communales, les propriétaires fonciers, les exploitants, les ONG ainsi que les autres groupes d'utilisateurs dont l'activité sollicite ou influence notablement le paysage. L'objectif vise à développer des compétences matérielles et procédurales. La méthode repose sur le dialogue, la coopération partenariale, l'information axée sur l'action et la transmission d'informations pratiques actuelles et de conseils.

## 4.6 Agriculture

### 4.6.1 Remarques générales

L'Office fédéral de l'agriculture est responsable du développement et de la réalisation de la politique agricole. Selon l'art. 104 de la Constitution fédérale, l'agriculture doit, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribuer notamment à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage, à l'occupation décentralisée du territoire et à la sécurité de l'approvisionnement de la population. Les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA)<sup>65,66</sup> fournissent à l'OFAG et à l'OFEV un cadre de référence commun pour mettre en œuvre la politique agricole. S'appuyant sur les bases juridiques actuelles, ces objectifs touchent aux domaines Biodiversité et paysage (y c. Espace réservé aux cours d'eau), Climat et air ainsi qu'Eaux et Sol. Dans son rapport en réponse au postulat Bertschy, le Conseil fédéral a fait le point sur le degré de réalisation des objectifs et a recensé les mesures nécessaires pour atteindre les OEA<sup>67</sup>. Dans le domaine du paysage, l'accent est mis sur le maintien d'espaces ouverts par une exploitation

<sup>64</sup> Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro)

<sup>65</sup> OFEV/OFAG (2008)

<sup>66</sup> OFEV/OFAG (2016)

<sup>67</sup> CF (2016c)

adaptée, sur l'utilisation durable de paysages variés et accessibles et sur la mise en valeur de leurs éléments régionaux caractéristiques, naturels, proches de l'état naturel et architecturaux. Une adaptation des conditions-cadres légales se prépare en lien avec la « Politique agricole à partir de 2022 (PA 22+) »<sup>68</sup>, dont le message sera examiné par le Parlement en 2020. Les éventuelles modifications des objectifs sectoriels qui pourraient en découler seront exposées dans le rapport sur la CPS adressé au Conseil fédéral puis mises en œuvre.

#### 4.6.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 6.A** : L'identité régionale du paysage est renforcée par une exploitation agricole adaptée au site, qui ménage les ressources. Les « Objectifs environnementaux pour l'agriculture » dans les domaines du paysage et de la biodiversité sont réalisés sur toute la surface agricole utile ainsi que dans la région d'estivage.

Une agriculture géospécifiée est un mode d'exploitation adapté à la dimension naturelle, à la capacité de résilience des écosystèmes et à la particularité paysagère régionale du site. Les OEA s'y rapportant sont une référence importante pour l'état recherché ; les domaines de la biodiversité et du paysage sont à cet égard particulièrement importants pour la CPS (sur les OEA cf. chapitre 4.6.1).

**Objectif 6.B** : Les qualités paysagères spécifiques au site, telles que la diversité des utilisations, les éléments structurants ainsi que les formes d'exploitation particulièrement précieuses sur le plan paysager ou écologique, sont conservés et renforcés en tenant compte des aspects écologiques et économiques.

Les éléments structurants sont des éléments paysagers tels que des arbres isolés, des vergers d'arbres à haute tige, des haies ou des murs en pierre sèche, mais également des milieux semi-naturels de grande valeur écologique comme des talus ou des mares. L'utilisation des prairies irriguées ou la fauche de la litière des bas-marais sont des exemples de formes d'exploitation particulièrement précieuses sur le plan paysager et écologique. Les qualités paysagères spécifiques au site peuvent être préservées et valorisées non seulement grâce à l'indemnisation des prestations correspondantes fournies par les agriculteurs, mais aussi grâce à la promotion de produits labellisés mettant en avant la qualité paysagère à laquelle ils sont associés.

**Objectif 6.C** : Des surfaces de grande qualité écologique sont exploitées en quantité suffisante afin de consolider l'infrastructure écologique (valeurs indicatives relatives à la zone des parts de surfaces agricoles utiles [SAU] : zone de plaine 12 %, zone de collines 15 %, zone de montagne I 20 %, zone de montagne II 30 %, zones de montagne III et IV 40 % ; dans la zone d'estivage, la part des surfaces de qualité supérieure est de 60 %).

Les surfaces de grande qualité écologique sont des surfaces agricoles utiles qui servent prioritairement à la réalisation des objectifs de biodiversité et au maintien de la diversité des espèces. Leur rôle à cet égard est aussi important. De plus, ces surfaces contribuent à la qualité paysagère spécifique du site. Les valeurs indicatives concernant les surfaces à atteindre sont mises à jour par rapport à l'ancienne conception « Paysage suisse » et s'appuient sur les dernières connaissances scientifiques<sup>69</sup>. En ce qui concerne la biodiversité, les OEA basés sur le droit en vigueur ont été convertis en objectifs de surface ; les recommandations ci-dessus s'orientent sur ces valeurs cibles déterminées scientifiquement. Les valeurs indicatives pour les parts de surfaces de grande qualité écologique ne se réfèrent pas à une surface d'exploitation, une unité paysagère ou une région particulière. Les cantons peuvent, en vertu du pouvoir d'appréciation dont ils disposent et selon leurs caractéristiques géographiques, s'écarter des valeurs indicatives indiquées dans la CPS ; le cas échéant, les objectifs de surface plus élevés ou plus bas doivent pouvoir être motivés. Cet objectif doit être réalisé d'ici à 2040, horizon fixé par la CPS.

**Objectif 6.D** : La promotion de la biodiversité est optimisée sur la base d'un plan régional global et cible la diversité et la mise en réseau spatiale des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur

<sup>68</sup> OFAG (2018)

<sup>69</sup> ART (2013)

écologique. Les projets de promotion de la qualité du paysage renforcent l'identité régionale de celui-ci et créent des incitations spécifiques dans les paysages remarquables.

Par la promotion de la diversité des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique ainsi que la mise en réseau spatiale de ces derniers, il faut entendre la garantie à long terme des éléments existants et leur enrichissement. Aujourd'hui, les projets de promotion de la qualité du paysage conformément à l'ordonnance sur les paiements directs<sup>70</sup> sont réalisés sur l'ensemble du territoire. Dans les paysages remarquables, la promotion doit être renforcée : il est par exemple possible d'appliquer des mesures de mise en valeur spécifiques ou d'utiliser des bonus. Les approches de la politique agricole, différenciées au plan régional et basées sur la stratégie et les projets, visant à renforcer les qualités paysagères locales et régionales sont développées de façon ciblée. Les projets concrets prennent en compte les structures des exploitations.

**Objectif 6.E :** Les mesures à forte incidence spatiale relevant du génie rural et de l'aménagement du territoire en dehors des zones urbanisées font l'objet d'une planification agricole transsectorielle, régionale ou suprarégionale.

Dans le présent contexte, les mesures relevant du génie rural englobent en particulier les améliorations foncières intégrales, mais aussi d'autres mesures d'amélioration foncière à incidence spatiale appliquées à une plus grande échelle telles que les dessertes, les améliorations foncières techniques et l'assainissement ou la suppression de systèmes de drainage et d'irrigation existants. Les mesures relevant de l'aménagement du territoire désignent notamment les zones agricoles spéciales selon l'art. 16a, al. 3, LAT. La Planification agricole<sup>71</sup> est un instrument visant à définir de manière ciblée les besoins et les potentiels de développement de l'agriculture. Elle améliore l'intégration de l'agriculture dans les planifications et les projets ayant des incidences sur le territoire. Elle harmonise ainsi le développement agricole avec le développement territorial visé. Au lieu de l'approche essentiellement sectorielle adoptée jusqu'ici, elle devra à l'avenir être coordonnée, à une échelle suprarégionale, avec d'autres prétentions se superposant sur un même territoire et tirer parti des synergies, par exemple avec les instruments de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature ou de la planification forestière (p. ex. régions exposées aux dangers naturels, zones garantissant l'approvisionnement en eau potable, sources de chaleur et d'énergie disponibles et appropriées pour les serres, mise en réseau écologique, pôles de développement économique ou planification forestière, cf. objectif sectoriel 11.F). Il s'agit ainsi de favoriser une approche globale et interdisciplinaire et d'offrir des opportunités pour l'accroissement de la qualité paysagère et la création de l'infrastructure écologique.

**Objectif 6.F :** Les mesures d'amélioration foncière prennent en compte les valeurs paysagères et naturelles existantes. Elles encouragent le développement mesuré du paysage et soutiennent la réalisation de l'infrastructure écologique. Par ailleurs, elles conservent et renforcent la diversité des espèces et des milieux naturels, ainsi que la particularité du paysage et les éléments culturels de celui-ci, soutenant ainsi la réalisation de l'objectif sectoriel 6.D.

Les mesures d'amélioration foncière spécifiques intègrent aussi des mesures de compensation écologique (aujourd'hui, surfaces de promotion de la biodiversité), des mesures de remplacement nécessitées par un projet et des mesures appropriées de conservation et de valorisation de la particularité paysagère (aujourd'hui, mesures des projets de qualité du paysage). Les mesures relatives au paysage créent diverses synergies avec la diversité des espèces et des milieux naturels. En ce sens, les mesures d'amélioration foncière contribuent directement à l'optimisation au niveau régional de la promotion de la qualité du paysage et de la biodiversité (objectif sectoriel 6.D). L'absence de desserte peut être une particularité paysagère importante. Les mesures doivent intégrer les besoins des personnes en quête de détente, notamment la préservation et l'entretien des routes sans revêtement, qui constituent d'attrayants chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre.

**Objectif 6.G :** Par principe, l'assèchement d'importantes surfaces humides doit être évité. La remise en eau de sols peu adaptés à la production agricole ou de grande importance pour la diversité des espèces et des milieux naturels ainsi que pour leur mise en réseau spatiale peut être autorisée et, dans

<sup>70</sup> Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD ; RS 910.13)

<sup>71</sup> OFAG/suissemelio/geosuisse (2008)

la mesure des possibilités, encouragée à titre de mesure de valorisation. En règle générale, le renouvellement des drainages existants est limité aux surfaces prioritaires pour la sécurité alimentaire en raison de la qualité du sol.

La notion de « surfaces humides » regroupe les marais, les zones dont le niveau des eaux souterraines est naturellement élevé comme les prairies humides ou les terres assolées humides, ainsi que les zones localement humides. Ces surfaces de grande valeur écologique qui recèlent souvent un potentiel de production agricole moindre se trouvent fréquemment dans le périmètre de bras morts ou de sols marécageux anciens ou dégénérés.

Dans le cas où une remise en eau de surfaces agricoles utiles est concrètement envisagée, il faut procéder à une pesée des intérêts et tenir compte de manière appropriée du potentiel de production agricole, d'un côté, et, de l'autre, de l'importance d'une telle mesure pour la diversité des espèces et des milieux naturels et pour la mise en réseau. Les surfaces agricoles utiles qui tendent à s'engorger pour des raisons anthropiques (p. ex. compactage du sol) peuvent être optimisées de cas en cas par des mesures de génie rural. En plus de la priorité à accorder au renouvellement des drainages existants sur les surfaces d'assolement, il est possible, dans les Préalpes, de donner la priorité aux terres cultivables qui jouent un rôle important pour la culture fourragère. La planification agricole peut jouer un rôle clé lors de la pesée des intérêts et de l'établissement des priorités (cf. objectif sectoriel 6.E).

**Objectif 6.H :** En particulier dans les paysages remarquables, la localisation, le dimensionnement, le choix des matériaux et la conception des bâtiments et installations agricoles tiennent compte de la particularité du paysage, ainsi que de la structure et de la culture du milieu bâti.

Le présent objectif traite des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole, telles que les étables et les installations avoisinantes (cours, aires d'exercice, silos, etc.), et les bâtiments destinés aux utilisations innovantes (myciculture, pisciculture, production d'énergie dans l'agriculture). Dans les paysages remarquables, il faut tenir compte des objectifs de protection applicables dans le cadre des nouvelles constructions et des rénovations. Par exemple, les zones agricoles spéciales ne sont pas autorisées dans les sites marécageux<sup>72</sup>. Les sites prioritaires cantonaux et les paysages d'importance cantonale sont eux aussi particulièrement ménagés. Les principes de la construction hors de la zone à bâtir à appliquer sur l'ensemble du territoire sont abordés dans le chapitre 4.7 consacré à l'aménagement du territoire. Un langage architectural moderne et de grande qualité peut également contribuer pour beaucoup à la qualité du paysage. Il incombe à l'agriculture de jouer un rôle exemplaire concernant les projets conformes à l'affectation de la zone et situés hors de la zone à bâtir.

**Objectif 6.I :** L'agriculture adopte un comportement exemplaire en matière de conservation des terres cultivables, en particulier en protégeant les surfaces d'assolement. Elle réduit au minimum la consommation de sol. Les bâtiments et installations agricoles, en particulier, les infrastructures nécessaires à la production indépendante du sol, sont limités à des sols qui conviennent moins bien à la production agricole et dont la priorité écologique est moindre. Les bâtiments et installations agricoles qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage sont si possible démantelés

Les bâtiments et installations agricoles, en particulier, les infrastructures nécessaires à la production indépendante du sol, ne doivent être localisés ni sur des sols appropriés à l'usage agricole – cela concerne notamment les surfaces d'assolement eu égard à la sécurité alimentaire – ni sur des sols auxquels la priorité est accordée du point de vue de la biodiversité (sols secs ou très humides, pauvres en éléments nutritifs et donc riches en espèces). Une pesée des intérêts en présence, qui doit être la plus vaste possible, optimise la promotion de la qualité du paysage et de la biodiversité au niveau régional (objectif sectoriel 6.D). Il convient notamment de tenir compte de la production indépendante du sol si celle-ci utilise des surfaces agricoles. D'autres aspects tels que la rentabilité, la desserte, la topographie, etc. doivent aussi être pris en considération. La démolition des constructions et installations agricoles qui ne servent plus concerne celles qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone et qui ne sont pas protégées ou dignes de l'être. Elle contribue à protéger les terres cultivables. Diverses dispositions légales exigent déjà d'examiner, dès que l'occasion se présente, s'il

<sup>72</sup> OFEV (2017a)

est possible de réduire ou de supprimer les atteintes (cf. p. ex. art. 7 OIFP, art. 7a OIVS ou art. 20, let. d, OParcs).

## 4.7 Aménagement du territoire

### 4.7.1 Remarques générales

En tant que conception au sens de l'art. 13 LAT, la CPS est le principal instrument d'aménagement du territoire permettant à la Confédération de mener une politique du paysage cohérente. ARE est l'autorité fédérale compétente pour les questions de développement territorial, de politique de la mobilité et du développement durable. Les cantons et les communes jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire. Fruit d'une collaboration tripartite, le Projet de territoire Suisse<sup>73</sup> offre un cadre d'orientation pour le développement du pays. Les cinq objectifs pour un développement durable du territoire suisse sont les suivants : « Préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale », « Ménager les ressources naturelles », « Gérer la mobilité », « Renforcer la compétitivité » et « Encourager les collaborations ».

Les objectifs sectoriels « Aménagement du territoire » concrétisent les objectifs de la politique du paysage et de la protection de la nature et du patrimoine pour l'aménagement du territoire, en particulier le développement de l'urbanisation. L'aménagement du territoire a un rôle essentiel s'agissant des qualités paysagères. Les processus d'aménagement contribuent à renforcer l'identité régionale du paysage et à favoriser une culture du bâti axée sur la qualité. La gestion mesurée du sol est primordiale ; elle est comprise dans le second principe régissant l'aménagement du territoire ii et vaut par conséquent pour toutes les politiques sectorielles ayant une incidence sur le paysage. Comme jusqu'à présent, la CPS comprend la dimension territoriale de la biodiversité, comme la diversité des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique et la mise en réseau spatiale de ces derniers.

### 4.7.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 7. A :** La séparation claire entre territoire constructible et territoire non constructible ainsi que le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti renforcent l'identité régionale du paysage. Ils contribuent à élever la qualité du milieu urbain en privilégiant les valeurs naturelles et la culture du bâti.

La séparation entre territoire constructible et territoire non constructible visée par l'art. 1 LAT participe de manière essentielle à l'amélioration de la qualité du paysage. À l'intérieur de la zone à bâtir, la qualité élevée du développement urbain et de la culture du bâti, la prise en compte du patrimoine culturel et des espaces ouverts attrayants contribuent de façon décisive à la qualité de vie en général. Une culture du bâti axée sur la qualité valorise, outre bâtiments contemporains, le patrimoine culturel. L'intégration dans le paysage – notamment des zones de travail – constitue un défi particulier compte tenu de la croissance constante des surfaces et des volumes. Hors des zones urbanisées, il est important de concilier une culture du bâti régionale d'une grande diversité avec des utilisations modernes.

**Objectif 7.B :** Les zones urbanisées possèdent des espaces ouverts, des zones de détente et des franges urbaines de grande qualité, librement accessibles et bien desservies par la mobilité douce. Leur aménagement axé sur la qualité, respectueux du tissu bâti, tient compte des besoins de la population en matière de détente et de découverte de la nature, tout en permettant des synergies avec la mise en réseau écologique.

La qualité des espaces ouverts et leur intégration à un système d'espaces ouverts connexes revêtent une grande importance dans les zones urbanisées. Le calme ou le fait que les espaces de ce type sont ressentis comme agréables sur le plan acoustique joue un rôle considérable en ce qui concerne l'attrait et la valeur récréative des sites. Les zones de transition dans les franges urbaines offrent un fort potentiel pour la détente, les activités physiques et sportives et la mise en réseau écologique. Il convient par ailleurs de prendre soin des sols non imperméabilisés dans le territoire urbanisé et des espaces non bâtis entourant les zones habitées. Ceux-ci remplissent souvent une fonction importante

<sup>73</sup> DETEC/CdC/DTAP/UVS/ACS (2012)

pour l'identité des habitants, servent à la détente de proximité et contribuent à l'attractivité du site. Il faut les valoriser et assurer leur pérennité.

**Objectif 7.C :** Les installations et bâtiments construits hors de la zone à bâtir tiennent compte de l'identité régionale du paysage : les interventions liées à la construction sont réduites au minimum, le sol est utilisé de façon mesurée et les installations, bien intégrées au paysage, présentent une qualité culturelle et architecturale élevée. Les bâtiments et installations qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage sont démantelés dans la mesure du possible.

Les bâtiments construits hors de la zone à bâtir marquent fortement le paysage. Ils en améliorent la qualité s'ils soulignent son caractère typiquement régional (p. ex. habitat dispersé) et s'ils s'intègrent dans le paysage. Ils en diminuent la qualité s'ils sont très voyants ou s'ils présentent une faible qualité architecturale. On entend par réduction au minimum des interventions liées à la construction la restriction aux constructions et installations liées au site ou conformes à l'affectation de la zone et la limitation au strict nécessaire de leurs surfaces imperméables. Il est ainsi tenu compte du principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible ainsi que de la diminution de la consommation de sol. En matière de construction hors de la zone à bâtir, les objectifs régionaux de qualité paysagère jouent un rôle clé : du point de vue général, ils permettent aux bâtiments et aux installations de s'intégrer dans le paysage et de valoriser les zones. Diverses dispositions légales exigent déjà d'examiner, dès que l'occasion se présente, s'il est possible de réduire ou de supprimer les atteintes (cf. p. ex. art. 7 OIFP, art. 7a OIVS ou art. 20, let. d, OParcs). L'art. 19 LICa règle le démantèlement des infrastructures touristiques qui ne servent plus.

**Objectif 7.D :** Les paysages naturels et culturels remarquables, les objets naturels et culturels, la diversité des milieux naturels et proches de l'état naturel ainsi que leur mise en réseau spatiale sont conservés sur la base des objectifs de protection et de développement correspondants et pris en compte au niveau approprié dans les planifications.

Sont considérés comme des paysages naturels et culturels remarquables et des objets naturels et culturels au sens de la LPN et de la loi sur la chasse<sup>74</sup> des paysages et objets protégés et dignes d'être protégés. Outre les sites marécageux d'importance nationale, les objets inscrits aux inventaires fédéraux IFP, ISOS et IVS, les parcs d'importance nationale, le patrimoine mondial de l'humanité et les zones OCFH, il s'agit des objets des inventaires de biotopes, des réserves d'oiseaux d'eau et de migrants d'importance nationale et internationale ainsi que des districts francs fédéraux. À cela s'ajoutent les objets figurant dans les inventaires cantonaux. Pour ceux-ci, il existe généralement des objectifs de protection compte tenu des qualités paysagères à préserver.

L'élaboration d'objectifs d'évolution du paysage – p. ex. dans le cadre des conceptions Paysage cantonales – doit s'appuyer sur les différents objectifs de protection existants. La mise en réseau spatiale des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique doit être planifiée dans les conceptions cantonales, différenciée des conceptions paysagères selon les régions et les fonctions, et mise en œuvre au niveau approprié dans les plans directeurs et d'affectation. Plusieurs cantons sont en train d'élaborer des conceptions relatives à l'infrastructure écologique.

**Objectif 7.E :** Les objectifs cantonaux et régionaux de qualité paysagère sont élaborés au niveau approprié et mis en œuvre avec les instruments de l'aménagement du territoire.

Les objectifs de qualité paysagère constituent une base importante pour une évolution du paysage cohérente et basée sur la qualité. Les objectifs de conservation du paysage définissent les qualités qui doivent perdurer en cas de développement du paysage et donc être protégées. En revanche, les objectifs d'évolution du paysage indiquent la manière dont un paysage doit se développer. Ils reposent sur les potentiels paysagers existants et sur les besoins de la population, et doivent être identifiés au niveau cantonal, p. ex. dans des conceptions Paysage cantonales<sup>75</sup>. Celles-ci constituent les fondements du plan directeur selon l'art. 6, al. 2, let. b, LAT. C'est sur ces bases que le thème du paysage doit être traité dans le plan directeur cantonal et considéré à l'échelle régionale. Toutes les politiques

<sup>74</sup> Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP ; RS 922.0)

<sup>75</sup> OFEV (2015b)

sectorielles ayant un impact sur le paysage doivent participer à l'élaboration et à la réalisation des objectifs de qualité paysagère. Grâce à leurs propres instruments sectoriels tels que des projets d'agglomération ou des projets de qualité du paysage relevant de la politique agricole, elles peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs et à la cohérence.

## 4.8 Développement régional

### 4.8.1 Remarques générales

Avec la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne<sup>76</sup> et la politique des agglomérations 2016+<sup>77</sup>, le Conseil fédéral a créé un cadre d'orientation pour le développement régional dans l'espace rural et les agglomérations. Dans les espaces ruraux et les régions de montagne, il entend ainsi créer un milieu de vie attrayant, sécuriser et valoriser les ressources naturelles, renforcer la compétitivité et aménager la diversité culturelle. Pour les agglomérations, il vise une qualité de vie élevée, une attractivité économique prononcée, un développement urbain de qualité et une collaboration efficace. Avec ces deux stratégies, la Confédération contribue à un développement territorial cohérent.

Instrument incontournable du développement régional, la nouvelle politique régionale (NPR) est conçue comme une politique structurelle axée sur l'économie et opérant au niveau régional. Elle a pour objectif de soutenir le changement structurel dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les zones frontalières, ainsi que de renforcer la compétitivité de ces régions. Y générer de la valeur ajoutée doit contribuer à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales, conformément à l'art. 1 de la loi fédérale sur la politique régionale<sup>78</sup>. La politique régionale doit prendre en considération les exigences du développement durable (art. 2, let. a, de la loi fédérale sur la politique régionale). Le Secrétariat d'État à l'économie collabore avec les cantons à la mise en œuvre de la NPR considérée comme une tâche commune. Les objectifs sectoriels « Développement régional » montrent entre autres comment les exigences paysagères du développement durable au sens de l'art. 2, let. a, de la loi fédérale sur la politique régionale, peuvent être prises en considération par la politique régionale.

D'autres instruments majeurs du développement régional dont la responsabilité incombe à l'OFEV sont les parcs d'importance nationale, y compris les réserves de biosphère en tant que modèles de développement durable. À cela s'ajoutent les instruments relevant des domaines de l'agriculture et de l'aménagement du territoire sous la responsabilité de l'OFAG et l'ARE, tels que les projets de développement régional, les plans directeurs régionaux, les programmes d'agglomération ou les conceptions touristiques globales. La NPR, la politique du tourisme, l'aménagement du territoire et les politiques agricole et environnementale ont pour devoir de rendre le développement régional compatible avec les exigences du développement durable.

### 4.8.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 8. A :** Les stratégies, les concepts et les programmes de développement régional tiennent compte de la diversité des paysages, avec leurs valeurs naturelles et culturelles régionales, à titre de qualités essentielles du site, et contribuent à la garantie de celles-ci et à un développement économique durable.

De forts potentiels résident dans la diversité et l'attractivité des paysages helvétiques : ils offrent des opportunités pour le tourisme, l'économie régionale et l'attrait du cadre de vie et de travail. Par exemple, la qualité du paysage influence le choix du lieu d'habitation des travailleurs hautement qualifiés dont la Suisse a un besoin urgent. Le développement régional doit contribuer à mieux tirer parti de ces qualités. C'est précisément dans les espaces périphériques que les qualités paysagères, architecturales et culturelles sont souvent d'importantes caractéristiques différenciatrices qui doivent être mieux prises en considération dans les concepts de développement régional. Grâce à des conseils et

<sup>76</sup> CF (2015)

<sup>77</sup> CF (2015a)

<sup>78</sup> Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)

à des incitations, les projets de développement régional peuvent être davantage axés sur la valorisation à long terme des qualités paysagères. Il faut noter le recoupement avec la politique sectorielle « Tourisme » : la NPR est l'un des instruments de promotion qui existent pour mettre en œuvre la politique du tourisme<sup>79</sup>. Avec elle, la Confédération vise au renforcement des qualités paysagères, architecturales et culturelles, conditions essentielles au développement du tourisme suisse. Les qualités paysagères peuvent aussi être améliorées à la faveur de projets d'agglomération et d'autres planifications régionales (cf. objectif sectoriel 10.E).

**Objectif 8.B** : Les subventions et autres incitations directes et indirectes sont conçues par les instances fédérales de manière à réduire les atteintes au paysage et à la nature.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 Cst.). Cela s'applique non seulement à l'élaboration de projets et à la construction de bâtiments et d'installations, mais aussi aux concessions, aux subventions et aux décisions des autorités cantonales concernant les projets qui seront réalisés avec les subventions de la Confédération ou qui, selon toute vraisemblance, ne seront réalisés qu'avec ces subventions (art. 2, al. 2, LPN). Les infrastructures d'importance systémique pour l'économie régionale telles que les installations à câbles ou les installations de loisirs peuvent porter atteinte aux qualités paysagères et perturber les habitats de la faune sauvage. C'est la raison pour laquelle les aspects paysagers et naturels doivent être pris en compte dans les projets financés par la Confédération (art. 2 ss LPN). Les subventions et incitations directes et indirectes de la Confédération, des cantons et des communes doivent être conçues, lorsque cela est possible et pertinent, de manière à réduire les atteintes au paysage et à la nature. Cet objectif complète les mandats de soutien prévus par la loi dans le domaine de la nature et du paysage et les objectifs de qualité paysagère correspondants.

**Objectif 8.C** : Les partenaires cantonaux et régionaux du développement régional sont capables d'utiliser la qualité élevée du paysage, avec ses valeurs naturelles et culturelles variées, à titre de potentiel pour le développement durable. Les expériences réalisées notamment dans les parcs d'importance nationale sont mises à profit.

Pour donner aux acteurs les moyens d'agir, il existe diverses approches : la collecte et l'élaboration de bonnes pratiques ou l'échange d'expériences et la mise en réseau des personnes impliquées. Pour ces activités, la Confédération soutient différents médiateurs tels que regiosuisse, le Réseau des parcs suisses ou l'Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural (AGRIDEA). Les parcs d'importance nationale doivent être encore plus exploités en tant que détenteurs de savoir pour un développement durable. Il convient notamment de diffuser davantage leurs connaissances dans les autres régions.

## 4.9 Tourisme

### 4.9.1 Remarques générales

Le SECO est responsable de la mise en œuvre de la politique fédérale dans le domaine du tourisme. Les paysages attrayants caractérisés par une biodiversité riche et une culture du bâti de haut niveau constituent un atout fondamental du tourisme suisse. La stratégie touristique<sup>79</sup> cite les qualités paysagères, architecturales et culturelles – conditions-cadre essentielles qui régissent le tourisme – qui doivent être préservées et renforcées à long terme.

À travers les projets soutenus dans le cadre de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme, le SECO vise à améliorer la gestion des ressources dans le domaine du tourisme et à favoriser un développement touristique durable en Suisse (art. 3, al. 1b, de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme<sup>80</sup>).

L'Office fédéral des transports est l'autorité qui octroie les concessions pour exploiter les installations de transport touristique. Les installations et les zones de tourisme intensif correspondantes doivent

<sup>79</sup> CF (2017d)

<sup>80</sup> Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (RS 935.22)

être énumérées dans les plans directeurs cantonaux qui sont contrôlés par l'ARE et approuvés par le Conseil fédéral. Pour ce faire, des concepts touristiques régionaux peuvent être élaborés. Dans le cadre de la NPR, le SECO peut soutenir financièrement la construction d'infrastructures touristiques telles que des installations à câbles. Lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN comme l'octroi de concessions ou l'allocation de subventions, les art. 3 et 6 LPN doivent être pris en compte.

#### 4.9.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 9. A :** La coordination et la coopération entre les politiques touristique, paysagère et culturelle sont renforcées afin d'assurer l'identification précoce des développements ayant une incidence sur le paysage et d'utiliser les synergies lors de la mise en valeur des qualités paysagères, architecturales et culturelles. De cette manière, un tourisme respectueux de l'environnement et du patrimoine est soutenu.

Les qualités paysagères, architecturales et culturelles sont des conditions-cadre essentielles qui régissent le tourisme. Outre la beauté, la diversité et la particularité du paysage, elles englobent également une culture du bâti de grande qualité niveau, de fortes valeurs naturelles et un bon réseau de voies cyclables et de chemins de randonnée pédestre. Comme l'indique la stratégie touristique de la Confédération, la dimension transversale de la politique sectorielle « Tourisme » pose des exigences élevées en matière de coordination et de coopération des acteurs. Il est notamment primordial que le tourisme soit conscient de sa responsabilité envers le paysage avec ses valeurs naturelles et culturelles. Dans son rapport « Examens environnementaux de l'OCDE Suisse 2017 »<sup>81</sup>, l'organisation a recommandé, à titre de mesure possible, que le tourisme soutienne financièrement la préservation de la qualité paysagère élevée étant donné qu'il en est l'un des principaux bénéficiaires. Le tourisme respectueux de l'environnement et du patrimoine constitue une opportunité de développement pour le secteur. Si les qualités paysagères sont importantes pour le tourisme dans les régions de montagne, elles le sont aussi dans l'espace rural, les villes et les agglomérations (p. ex. les lacs, les espaces de détente et les buts d'excursion proches des villes). La coordination et la coopération contribuent à la création des conditions propices à la détente et à la promotion des offres de tourisme respectueuses de l'environnement et du patrimoine.

**Objectif 9.B :** Les atteintes portées à la qualité du paysage par les infrastructures touristiques et les perturbations des habitats de la faune sauvage sont réduites.

En cas d'atteintes, les mesures de reconstitution et de remplacement requises par la loi (p. ex. prévues par l'art. 6, al. 2, LPN et l'art. 18, al. 1<sup>er</sup>, LPN) doivent être prises et garanties à long terme. Afin d'atteindre le présent objectif, les cantons doivent si possible planifier l'utilisation touristique intensive de manière globale. Dans la mesure du possible, les habitats sensibles de la faune sauvage doivent en être exclus. L'art. 19 de la loi sur les installations à câbles<sup>82</sup> et l'art. 55 de l'ordonnance sur les installations à câbles<sup>83</sup> règlent la démolition des infrastructures touristiques qui ne sont plus utilisées.

Doivent être considérées comme des « perturbations » les activités touristiques qui ont notamment des répercussions sur les habitats de la faune sauvage, et comme des « atteintes » les interventions liées à la construction dans le paysage, en particulier dans les milieux naturels dignes de protection. Les activités comme les infrastructures étant de plus en plus nombreuses, la pression sur la nature et sur la qualité du paysage est accentuée. La planification et la coordination permettent de maîtriser ces évolutions. La stratégie touristique de la Confédération souligne l'importance de l'aménagement du territoire pour ces tâches. Elle précise qu'il est judicieux d'avoir une vue d'ensemble élargie sur plusieurs domaines du développement touristique afin de pouvoir notamment évaluer les infrastructures et les projets touristiques et déceler à temps les conflits d'intérêts (champ d'action 1 de la stratégie touristique).

<sup>81</sup> OFEV (2017d)

<sup>82</sup> Loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations à câbles, LICa ; RS 743.01)

<sup>83</sup> Ordonnance sur les installations à câbles transportant des personnes (ordonnance sur les installations à câbles, OICa ; RS 743.011)

**Objectif 9.C :** La qualité du paysage de montagne est assurée par la concentration spatiale et la délimitation des utilisations touristiques intensives.

Le présent objectif est tiré de la stratégie « Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages » du Projet de territoire Suisse. Ici, la qualité désigne l'effet esthétique, écologique et reposant d'un paysage de montagne. La délimitation spatiale des utilisations touristiques intensives est la condition permettant d'éviter que l'atteinte soit portée à l'ensemble du paysage de montagne et de dissocier géographiquement les différents intérêts de protection et d'utilisation touristique. Cela crée une valeur ajoutée pour la qualité paysagère, les habitats sensibles de la faune sauvage et le tourisme vert. Même les utilisations touristiques non intensives peuvent avoir des répercussions considérables sur le paysage et la nature, en particulier dans les biotopes vulnérables tels que la haute montagne. La notion de « paysages de montagne » utilisée ici conformément au Projet de territoire Suisse a une définition plus étendue dans l'espace que les « paysages de haute montagne » abordés dans l'objectif de qualité paysagère spécifique 11.

Les pesées d'intérêts doivent tenir compte de manière appropriée de la grande importance économique des zones d'utilisation touristique intensive pour certains cantons. Dans ce contexte également, le potentiel de découvertes que recèle un paysage constitue un atout touristique.

**Objectif 9.D :** Au niveau régional, le rapport entre les espaces desservis et non desservis par les installations de transport touristique est équilibré.

La délimitation claire des espaces desservis et non desservis et un rapport équilibré entre eux contribuent à préserver les fortes valeurs paysagères et naturelles pour les utilisations touristiques non liées à des installations et proches de la nature telles que la marche ou la randonnée à ski. Les paysages particulièrement précieux ne doivent pas être mis en valeur par des installations de transport touristique (art. 7, al. 3, OICa).

Cette concentration du développement touristique correspond aux récentes théories sur le développement régional qui remettent en question la stratégie du « tout partout » et promeuvent la mise en valeur des ressources locales.<sup>84</sup> L'approche régionale permet de dépasser les frontières administratives traditionnelles. Par équilibre, on entend la préservation des espaces non desservis même au sein de régions touristiques, c'est-à-dire la dissociation des exigences d'utilisation et de protection même au sein de ces régions. Pour parvenir à un rapport équilibré au niveau régional, il est nécessaire de peser les différents intérêts régionaux de protection et d'utilisation. Dans l'optique de l'octroi de nouvelles concessions pour des installations à câbles, cette mise en balance est p. ex. effectuée dans les concepts touristiques régionaux ou dans les plans directeurs régionaux ou cantonaux (cf. objectif sectoriel 9.C).

## 4.10 Transports

### 4.10.1 Remarques générales

Les infrastructures de transport marquent les paysages environnants et influencent la qualité paysagère des zones urbaines et périurbaines de par leurs effets sur l'urbanisation. L'OFROU et l'OFT sont responsables de la mise en œuvre de la politique fédérale dans les domaines du trafic routier et ferroviaire et de la mobilité douce. Les bases légales sont la loi fédérale sur les routes nationales (LRN)<sup>85</sup> et la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)<sup>86</sup>. Toutes deux incluent une disposition sur la gestion des intérêts publics légitimes de protection de la nature et du patrimoine (art. 6 LCdF et art. 5, al. 2, LRN). Le cadre d'orientation 2040 du DETEC « Avenir de la mobilité en Suisse »<sup>87</sup> comprend, pour différents champs d'action, des objectifs stratégiques qui constituent le cadre d'orientation de tous les dossiers relevant de ce département dans le domaine de la mobilité et du transport. La loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre contient une disposition qui exige que

<sup>84</sup> OCDE (2006)

<sup>85</sup> Loi fédérale sur les routes nationales (RS 725.11)

<sup>86</sup> Loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101)

<sup>87</sup> DETEC (2017)

la Confédération et les cantons prennent notamment en considération les intérêts de la protection de la nature et du paysage (art. 9 LCPR).

Le plan sectoriel des transports<sup>88</sup> fixe dans sa partie Programme – sous forme d'objectifs, de principes et de priorités – les orientations générales de la politique des infrastructures de transport. Il comprend aussi les parties concernant la mise en œuvre dans les domaines des routes et du rail/des transports publics.

#### 4.10.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 10.A :** Les infrastructures de transport sont planifiées et réalisées de manière à préserver les surfaces, les sols, les paysages et les milieux naturels. Elles sont bien intégrées dans le paysage ouvert et les zones urbanisées et leur effet de coupure est réduit.

Afin de réduire au minimum les atteintes à la qualité paysagère générées par la réalisation des infrastructures de transport, les aspects tels que l'identité du paysage, la qualité architecturale des constructions et des installations, le maintien d'une biodiversité fonctionnelle, la consommation de sol ou la réduction de l'effet de coupure doivent être mieux pris en considération lors de l'étude de variantes et de projets. Le plan sectoriel des transports concrétise cet objectif au niveau fédéral. Les cantons doivent eux aussi davantage en tenir compte dans leurs planifications et leurs réalisations.

Les ouvrages de protection contre les dangers naturels notamment font aussi partie des infrastructures de transport. Lors de leur planification et leur réalisation, il y a lieu d'observer non seulement l'objectif sectoriel 10. B, mais aussi l'objectif sectoriel 12.G selon lequel la protection contre les dangers naturels est assurée en particulier par des mesures d'aménagement du territoire ou par des mesures bien intégrées au paysage. Dans le cas des infrastructures de transport, cela signifie qu'il faut envisager les dangers naturels dès l'étude de variantes et de projets.

**Objectif 10.B :** En cas de modifications majeures telles que la construction, l'assainissement total ou l'extension d'infrastructures de transport existantes d'une longueur totale de 5 km au minimum, les possibilités de regroupement avec des infrastructures nouvelles ou existantes sont examinées.

Le regroupement des infrastructures contribue à l'amélioration des qualités paysagères en désencombrant les unités paysagères des infrastructures existantes ou, du moins, en ne les découpant pas davantage. Afin que l'importance particulière de l'objectif de regroupement puisse être prise en considération pour le transport d'énergie (cf. postulat Rechsteiner<sup>89</sup>), le DETEC souhaite à l'avenir, lors de la planification des lignes de transport d'électricité, des routes nationales et des tronçons ferroviaires, examiner de manière systématique les possibilités de regroupement de ces infrastructures et améliorer la coordination en la matière<sup>90</sup>.

**Objectif 10.C :** Le bruit du trafic est réduit à la source. Des espaces ouverts présentant des qualités acoustiques ressenties comme agréables sont créés et ceux qui existent sont préservés dans la mesure du possible. Les éclairages des infrastructures de transport sont optimisés. Les projets de protection contre le bruit et les considérations en matière acoustique contribuent à améliorer la qualité des paysages et des milieux naturels. Ils augmentent la qualité de séjour, en particulier dans les espaces urbains.

L'objectif concorde avec le « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores » qui s'attaque au besoin de tranquillité de la population en tant que nouvelle orientation générale et exige des espaces de proximité de qualité acoustique élevée (lieux de détente)<sup>91</sup>. Ces derniers comprennent des zones et des surfaces extérieures destinées au repos et à la détente de la population. Dans le cadre de l'urbanisation vers l'intérieur, de tels espaces ont un poids considérable : si la densification urbaine augmente la qualité de séjour, cela peut contribuer à une meilleure acceptation. La diminution des nuisances sonores constitue une tâche permanente dans un contexte d'accroissement de la mobilité. La mise en œuvre des projets de protection contre le bruit ne doit pas entraîner de dégradation

<sup>88</sup> DETEC (2006b)

<sup>89</sup> CF (2017b)

<sup>90</sup> DETEC (2019)

<sup>91</sup> CF (2017c)

de la situation urbanistique ou paysagère (effet de coupure, atteinte au site construit, etc.). Dans l'optique de la réduction des émissions lumineuses, l'éclairage des infrastructures de transport est déterminant, car il participe dans une large mesure aux émissions lumineuses à l'intérieur et à l'extérieur du milieu bâti (cf. norme SIA 491<sup>92</sup>, aide à l'exécution de l'OFEV « Émissions lumineuses »<sup>93</sup>).

**Objectif 10.D :** Les projets d'agglomération et autres planifications régionales coordonnent la conservation à long terme et la valorisation des qualités paysagères et naturelles dans les agglomérations avec le développement du trafic et de l'urbanisation, contribuant ainsi à leur promotion.

Les projets d'agglomération ont pour objectif une planification cohérente des transports et de l'urbanisation qui tient compte de la dimension paysagère. À partir de la troisième génération, ils incluent une composante « Paysage » (cf. « Nature et paysage dans les projets d'agglomération : aide à la mise en œuvre »<sup>94</sup>). Les mesures relevant de la nature et du paysage sont prises en compte pour évaluer les projets d'agglomération pour autant que le taux de contribution au financement des mesures relatives aux infrastructures de transport puisse augmenter en raison de ces mesures. Toutefois, elles ne sont pas financées par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. La mise en œuvre des mesures destinées à améliorer la qualité paysagère et la biodiversité dans les agglomérations est soutenue dans une moindre mesure par des aides financières allouées dans le cadre de la convention-programme dans le domaine du paysage pour la période de 2020 à 2024.

**Objectif 10.E :** L'effet de coupure paysagère et écologique des infrastructures routières est sensiblement réduit dans le cadre des travaux de transformation, de développement, de nouvelles constructions et de conservation ou au moyen de mesures individuelles spécifiques. Les mesures réalisées sont garanties à long terme dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Pour les corridors faunistiques d'importance suprarégionale pour lesquels il faut désormais établir un inventaire (nouvel art. 11a LChP), et pour les axes de mise en réseau régionaux et locaux, des améliorations sont recherchées en réduisant l'effet de coupure et, en particulier, la fragmentation des milieux naturels. Si la dynamique des populations d'animaux sauvages est observée et prise en compte lors des planifications, les éventuels sites conflictuels avec la faune sauvage peuvent être identifiés de manière précoce. L'application de mesures d'assainissement correspondantes permet de diminuer le nombre d'accidents impliquant des animaux sauvages et, partant, de favoriser la sécurité routière. Concrètement, dans le cadre des travaux de transformation, de développement, de nouvelle construction et de conservation (planification de l'entretien selon l'OFROU) ou au moyen de mesures individuelles spécifiques, les passages à faune existants peuvent être optimisés ou des écoducs supplémentaires peuvent être créés. Dans la mesure du possible, il convient d'exploiter les synergies en faveur de la route et du rail dans le cadre de projets coordonnés. Autres mesures d'assainissement pouvant être mises en œuvre sur les routes cantonales, les crapauducs doivent être sécurisés et le risque d'accident survenant lors des cheminements de la faune doit être réduit grâce à des installations avertissant de sa présence. Afin que les mesures soient assurées à long terme également, elles doivent être appliquées dans le cadre de l'aménagement du territoire. De même, des moyens suffisants doivent être garantis durablement pour l'entretien.

**Objectif 10.F :** Lorsque les conditions le permettent, les aires de verdure des infrastructures routières et ferroviaires sont aménagées de manière semi-naturelle (au moins 20 % des surfaces) et entretenues en conséquence. Les priorités en matière de biodiversité sont respectées, les surfaces présentant un important potentiel de promotion de la biodiversité sont prises en compte et des mesures de contrôle et de lutte adéquates contre les espèces exotiques envahissantes sont appliquées sur toutes les aires de verdure.

Dans le domaine des transport routier et ferroviaire, les aires de verdure englobent notamment les talus non imperméabilisés et les surfaces connexes bordant les infrastructures de transport. Les exploitants doivent aménager et entretenir de manière semi-naturelle au moins 20 % de ces surfaces (cf. la

<sup>92</sup> SIA (2013)

<sup>93</sup> OFEV (2017e)

<sup>94</sup> ARE/OFEV (2015)

directive « Espaces verts des routes nationales »<sup>95</sup> ou les projets pilotes du PA SBS<sup>96</sup> relatifs à l'entretien des talus dans le domaine de la route et du rail). Ce potentiel concerne l'ensemble du réseau. Dans un cas concret, la pesée des intérêts prend en considération de manière appropriée l'utilisation du paysage et la nécessité de le préserver ainsi que les aspects concernant la sécurité et l'exploitation. Ces aires de verdure proches de l'état naturel et servant à la compensation écologique sont à distinguer des mesures de protection, de reconstitution et de remplacement visées par l'art. 18, al. 1<sup>er</sup>, LPN, lesquelles sont exigées dans le cadre de projets et fondées sur le principe de causalité. Les surfaces les plus appropriées aux aires de verdure proches de l'état naturel comprennent les milieux naturels particulièrement précieux et servent à la mise en réseau (p. ex. corridors faunistiques, crapauds). Une planification globale des aires de verdure aide à mieux exploiter les synergies.

## 4.11 Forêts

### 4.11.1 Remarques générales

L'Office fédéral de l'environnement est responsable de la mise en œuvre de la politique fédérale dans le domaine forestier. Les forêts doivent être conservées dans leur étendue et leur répartition géographique, et protégées en tant que milieu naturel selon l'art. 1 de la loi sur les forêts (LFo)<sup>97</sup>. En outre, il convient de garantir que les forêts puissent remplir leurs fonctions, notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (fonctions de la forêt), et de maintenir et promouvoir l'économie forestière. La protection contre les dangers naturels fait partie intégrante de la politique sectorielle « Forêts », en complément du chapitre suivant « Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels ».

Selon l'art. 5 LFo, les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées dans le cadre des défrichements. Les principes de gestion pour une sylviculture proche de la nature sont mentionnés à l'art. 20 LFo ; ils jouent un rôle primordial pour la réalisation des objectifs de la CPS. L'OFEV prend des décisions quant aux demandes de subvention et évalue, dans le cadre d'une audition, les demandes de défrichement relevant de la compétence de la Confédération et celles relevant de la compétence cantonale lorsque la surface excède 5000 m<sup>2</sup>. Avec la « Politique forestière 2020 »<sup>98</sup>, l'OFEV concilie de façon optimale les exigences écologiques, économiques et sociales posées aux forêts. Elle garantit une gestion forestière durable et crée les conditions générales favorables à une économie des forêts et du bois efficace et novatrice.

### 4.11.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 11. A :** L'identité régionale du paysage est consolidée sur l'ensemble de la surface forestière exploitée par un entretien et une utilisation suivant les principes d'une sylviculture proche de la nature, afin que la forêt soit en mesure de fournir durablement les prestations paysagères et les services écosystémiques attendus.

Dans son art. 77, la Constitution fédérale reconnaît les multiples fonctions de la forêt. Avec sa « Politique forestière 2020 », la Confédération jette les bases d'une gestion durable des forêts. Ce faisant, elle crée des conditions générales favorables leur permettant de remplir durablement leurs fonctions. La CPS souligne la dimension paysagère de la forêt. La mosaïque de surfaces ouvertes et de forêts, les berges boisées et les lisières sont des éléments particulièrement importants de la diversité des paysages. Par « entretien », on entend aussi les mesures de desserte et les interventions liées à la construction qui servent à garantir la fonction protectrice de la forêt. À cet égard, dans les paysages remarquables, il importe de mettre soigneusement en balance le renforcement de l'identité régionale du paysage et les exigences d'entretien de la forêt. Cela vaut pour les mesures de construction, mais aussi pour les coupes de bois, qui doivent affecter le moins possible le paysage. En ce qui concerne la protection contre les dangers naturels, il convient aussi de tenir compte de l'objectif sectoriel 12.F selon lequel la protection contre les dangers naturels est assurée en particulier par des mesures

<sup>95</sup> OFROU (2015)

<sup>96</sup> CF (2017a)

<sup>97</sup> Loi fédérale sur les forêts (loi sur les forêts ; RS 921.0)

<sup>98</sup> CF (2011)

d'aménagement du territoire ou par des mesures bien intégrées au paysage. Les changements climatiques représentent un défi considérable si l'on veut que la forêt puisse fournir durablement les prestations paysagères et les services écosystémiques que l'on attend d'elle. Les mesures sylvicoles nécessaires pour adapter les forêts aux changements climatiques sont inscrites à l'art. 28a LFo et font partie intégrante des principes de la sylviculture proche de la nature.

**Objectif 11.B :** Le développement de la surface forestière fait l'objet d'une planification transsectorielle visant la diversité du paysage, la mise en réseau écologique et le maintien des fonctions de la forêt. La compensation du défrichement tient compte des objectifs de la LPN. Elle veille en particulier à renforcer la biodiversité en forêt et hors de celle-ci.

Par développement de la surface forestière, on entend la répartition spatiale de l'aire boisée et ses modifications (enforestement, et, dans une moindre mesure, défrichement et compensation du défrichement). Le développement de la surface forestière concerne non seulement les zones d'altitude où la forêt gagne sur les surfaces agricoles, mais aussi le Plateau où la forêt elle-même est sous pression. La planification de l'évolution de l'aire boisée et l'harmonisation avec la protection de la nature, l'aménagement du territoire et l'agriculture sont des tâches essentielles pour les différents acteurs concernés. Là où, en dehors des zones à bâtir, les cantons veulent empêcher une croissance de la surface forestière, ils peuvent ordonner une constatation de la nature forestière dans le cadre du plan d'affectation (art. 10 LFo). L'art. 12a OFo exige que les régions concernées soient désignées dans le plan directeur cantonal, ce qui montre bien que la planification du développement de la forêt est un thème transsectoriel.

L'art. 7 LFo précise les principes de la compensation du défrichement. Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région. Dans les régions où la surface forestière augmente, il est possible de prendre des mesures équivalentes en faveur de la nature et du paysage au lieu de fournir une compensation en nature. Celles-ci se basent idéalement sur un projet qui concorde avec toutes les politiques sectorielles concernées, tient compte du développement durable et garantit notamment l'entretien à long terme. Dans les autres régions, cela n'est possible qu'à titre exceptionnel. La création de berges boisées et de forêts riveraines contribue au développement de l'infrastructure écologique ; l'ombre créée à la surface de l'eau atténue l'augmentation de la température de cette dernière induite par le changement climatique.

**Objectif 11.C :** Des formes de gestion forestière ayant une grande valeur paysagère telles que les pâturages boisés ou les selves sont présentes dans toutes les régions de Suisse, en quantité et en qualité adéquate.

Le présent objectif met l'accent sur les forêts ayant une grande valeur paysagère. Elles contribuent de manière essentielle à l'identité régionale du paysage. Avec les formes d'exploitation mentionnées, la forêt ne peut pas toujours être entretenue et utilisée de manière à ce que les frais soient couverts (assortiments de bois de moindre valeur et qualités de bois inférieures), aussi un soutien est-il nécessaire. L'opportunité de la poursuite ou de la reprise des formes de gestion traditionnelles doit être examinée dans le contexte régional. Les autres formes envisageables sont par exemple les taillis sous futaie et les forêts jardinées.

**Objectif 11.D :** Les réserves forestières permettent de maintenir ou de recréer des écosystèmes forestiers de taille suffisante dans lesquels la nature est entièrement laissée à elle-même. Ces espaces constituent des habitats centraux pour la faune, la flore et d'autres organismes peuplant les forêts ou présentent une valeur paysagère importante.

Si les réserves forestières contribuent grandement à façonner le paysage d'une région, les milieux naturels, qui représentent la dimension territoriale de la biodiversité, y contribuent de manière essentielle. Selon les objectifs de la « Politique forestière 2020 », les réserves forestières naturelles et spéciales – dont au moins 15 d'une surface supérieure à 500 hectares – doivent atteindre 8 % de la surface forestière suisse d'ici à 2020 et 10 % d'ici à 2030. Associées à une quantité suffisante d'îlots de sénescence et de bois mort et à des arbres-habitats, elles forment un système en réseau de milieux naturels forestiers de grande valeur écologique et représentent ainsi une partie de l'infrastructure écologique.

La majorité des réserves forestières sont accessibles aux personnes en quête de détente. L'accès est limité uniquement dans des cas spéciaux, par exemple dans le Parc national, dans les zones centrales des parcs naturels périurbains, dans les zones de tranquillité pour la faune ou en présence d'objectifs de protection spécifiques. L'accès aux forêts est réglé à l'art. 14 LFo. Il peut être limité si la conservation des forêts ou un autre intérêt public l'exige, par exemple la protection des plantes ou d'animaux sauvages. Les possibilités d'accès pour la détente et l'exercice d'activités physiques doivent être examinées en tenant compte des objectifs de protection. Selon l'art. 699 CC, l'autorité compétente peut édicter des défenses spéciales d'accès limitées à certains fonds. Selon l'art. 702 CC, des restrictions de droit public destinées à la conservation des curiosités naturelles ou à la protection des sites sont admises. Selon l'art. 14, al. 2, LFo, les cantons peuvent en outre limiter l'accès à certaines zones forestières si la conservation des forêts ou un autre intérêt public l'exige.

**Objectif 11.E :** Les milieux naturels forestiers de grande valeur paysagère tels que les lisières, y compris les zones de transition, les forêts claires, les forêts humides et les milieux forestiers prioritaires au niveau national sont valorisés et préservés avec les espèces qui y vivent. Ces milieux naturels sont présents dans toutes les régions de Suisse en fonction de leur potentiel naturel.

Le présent objectif met l'accent sur les milieux naturels forestiers de grande valeur paysagère. Outre les lisières, ce sont les zones de transition (écotones) avec les milieux ouverts dans leur ensemble qui sont d'une importance capitale. Il faut également tenir compte des milieux naturels prioritaires au niveau national. Il s'agit ici de la dimension territoriale de la biodiversité, qui fait partie intégrante de la CPS et pour laquelle des objectifs sectoriels sont aussi formulés (cf. objectif sectoriel 11.D). L'OFEV a établi des listes des milieux naturels forestiers prioritaires au niveau national (MPN) et des espèces forestières prioritaires au niveau national (EPN)<sup>99</sup>. C'est sur cette base que sont définis les objectifs et mesures de préservation, de promotion et de rétablissement de la biodiversité en forêt. Sur les 121 associations forestières suisses, 76 sont définies comme MPN. À l'heure actuelle, 3606 espèces prioritaires au niveau national sont identifiées en Suisse. Si l'on se limite à la forêt – milieu naturel important qui couvre quelque 31 % du territoire national –, 1582 espèces forestières ou 307 espèces forestières cibles sont définies comme EPN. Ces milieux naturels et espèces doivent être protégés et conservés en priorité.

**Objectif 11.F :** La planification forestière exploite les synergies avec les instruments de l'aménagement du territoire et de la politique agricole.

La planification forestière consiste à gérer le développement de la forêt dans le temps et dans l'espace. La planification forestière et l'aménagement du territoire sont complétés par des instruments de planification tels que le plan directeur forestier au sens de la LFo et le plan directeur visé par la LAT. D'autres instruments sont à disposition pour identifier et exploiter les synergies, notamment la planification agricole, les projets de qualité du paysage, les projets de mise en réseau, les conceptions paysagères (cantonales) ou les conceptions régionales ou locales d'évolution du paysage. L'élaboration et la mise en œuvre de ces instruments doivent tenir compte du besoin de coordination entre le service forestier, l'aménagement du territoire, l'agriculture et les autres services concernés comme la protection de la nature. Tous les acteurs des diverses politiques sectorielles ont pour tâche d'exploiter au maximum le potentiel de synergie. L'aide à l'exécution « Biodiversité en forêt »<sup>100</sup> soutient également la planification forestière

## 4.12 Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels

### 4.12.1 Remarques générales

L'aménagement des eaux peut avoir des effets considérables sur le paysage, tout comme la protection contre les dangers naturels. Celle-ci est également abordée dans les politiques sectorielles « Énergie », « Transports » et « Forêts ». L'emplacement des installations de production et de transport d'énergie doit être choisi dans le respect de la dynamique naturelle (objectif 2.B). Faisant partie intégrante des infrastructures de transport, la protection contre les dangers naturels est incluse dans

<sup>99</sup> OFEV (2015a)

<sup>100</sup> OFEV (2015a)

l'objectif 10.B. Les mesures qui garantissent la fonction protectrice de la forêt intègrent les principes d'une sylviculture proche de la nature (objectif 11.A).

L'aménagement des eaux se situe à la croisée de la protection des personnes et des biens contre les dangers naturels, de l'utilisation mesurée des eaux et du rétablissement de leurs fonctions naturelles. Les espaces réservés aux eaux et leur fonction de mise en réseau et de structuration du paysage recèlent un grand potentiel de développement du paysage. Elle est saisie notamment grâce à des mesures intégralement prévues qui satisfont aux exigences écologiques, socio-économiques et de protection contre les crues. Dans ce contexte, il importe de respecter la proportionnalité des mesures, par exemple pour les propriétaires fonciers et pour l'exploitation agricole et sylvicole et en ce qui concerne l'accès pour les activités physiques et récréatives. En cas d'interventions dans les eaux et dans l'espace qui leur est réservé, il importe de tenir compte des aspects de la politique du paysage et de la protection de la nature et du patrimoine.

Les changements climatiques ont des répercussions considérables sur les eaux. Les périodes de canicule et de sécheresse et les fortes précipitations entraînent respectivement une augmentation de la température moyenne des eaux et des modifications des régimes de débit. Ces changements se répercutent sur la fonction écologique des eaux comme habitat, mais aussi sur la protection contre les crues et l'utilisation de la force hydraulique. Par ailleurs, étant donné que les espaces bordant les lacs et les cours d'eau offrent une température plus fraîche, leur utilisation à des fins récréatives va s'accroître. L'ombre créée par la végétation des rives va revêtir une importance croissante. Il faudra de plus en plus envisager des mesures d'aménagement spécifiques comme la création de zones d'eau plus fraîche où les poissons peuvent se retirer. La première condition pour que les cours d'eaux puissent faire preuve d'une résilience suffisante face aux facteurs de stress induits par le changement climatique est un espace réservé aux eaux suffisamment large, qui permette le développement d'une diversité morphologique garantissant une forte variabilité de la profondeur et de la largeur du lit du cours d'eau. L'ombre est également cruciale et peut être favorisée par une largeur suffisante des rives permettant la formation d'une couverture végétale et une utilisation adaptée de la zone. La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau<sup>101</sup> et la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)<sup>102</sup> concilient les différentes exigences relatives aux eaux. Conjointement avec la LEaux et la loi fédérale sur la pêche<sup>103</sup>, la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau constitue une base solide pour la restauration d'écosystèmes aquatiques intacts et la réalisation des objectifs de la conception « Paysage suisse ». Le domaine de l'aménagement des eaux englobe des projets de protection contre les crues et de revitalisation.

Au niveau fédéral, l'aménagement des eaux et la protection contre les dangers naturels sont du ressort de l'OFEV. Il faut prendre en compte les aspects de protection du paysage, de la nature et du patrimoine dans les décisions en matière de subventions accordées aux projets de protection contre les dangers naturels<sup>104</sup>.

#### 4.12.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 12. A :** La diversité naturelle et le bon fonctionnement des eaux et des espaces qui leur sont réservés ainsi que des sources et des zones humides contribuent à l'identité régionale du paysage. Ils doivent être préservés, restaurés et renforcés. En cas d'atteintes inévitables, des mesures de valorisation sont réalisées en temps utile.

Les espaces réservés aux eaux sont des éléments paysagers importants. Leur valorisation est une étape essentielle vers la préservation et le développement des qualités paysagères. La végétation des rives est protégée en vertu de l'art. 21 LPN. Lorsque l'aménagement des eaux nécessite des interventions dans cette dernière, il importe, dans l'esprit de l'objectif de qualité paysagère général 4 « Réaliser les interventions avec soin, en visant la qualité », de mettre en œuvre sans délai les mesures de

<sup>101</sup> Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)

<sup>102</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux (RS 814.20)

<sup>103</sup> Loi fédérale sur la pêche (LFSP ; RS 923.0)

<sup>104</sup> OFEV (2018), partie 6, annexe A12, p. 192-193.

protection, de reconstitution et de remplacement exigées par la législation et de les assurer à long terme (art. 22 en relation avec l'art. 18, al. 1<sup>er</sup>, LPN).

**Objectif 12.B :** La dynamique naturelle des eaux est renforcée. La garantie d'un espace adéquat réservé aux eaux, les mesures de renaturation et le libre déroulement des processus naturels garantissent les fonctions naturelles et paysagères des eaux.

La notion de renaturation désigne la revitalisation des cours d'eau et des rives lacustres, la préservation de l'espace réservé aux eaux et la réduction des effets négatifs de l'utilisation de la force hydraulique (migration piscicole, éclusées, régime de charriage). Cette mission occupera plusieurs générations et exploitera de multiples synergies entre protection des eaux, protection contre les crues, biodiversité et valorisations principalement au profit de la détente de proximité. Dans les projets concrets, l'utilisation du paysage et la nécessité de le protéger doivent être mises en balance de manière appropriée. À cet égard, il importe d'intégrer notamment les aspects relatifs à l'accès, à la protection de la nature, à l'agriculture et à la production d'énergie et d'examiner la proportionnalité des mesures.

La LEaux impose de délimiter les espaces réservés aux eaux sur une largeur minimale variant en fonction de la taille du cours d'eau ou de l'étendue d'eau en question. La dynamique naturelle englobe la dynamique des charriages ainsi la dynamique d'écoulement et de crue.

**Objectif 12.C :** La protection contre les crues selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau est assurée en premier lieu par des mesures d'aménagement du territoire et par un entretien des eaux semi-naturel. Les mesures destinées à la protection contre les crues ménagent les fonctions écologiques des eaux, tiennent compte de la particularité du paysage et le valorisent.

La protection contre les crues a une incidence majeure sur le paysage. Elle représente aussi un atout pour le développement du paysage du fait du vaste périmètre des mesures et de son exécution en accord avec la nature. Outre la particularité du paysage, il faut prendre en considération l'aspect caractéristique des localités et la qualité du cadre de vie. Aussi bien les mesures de construction que les mesures de planification destinées à la protection contre les crues doivent tenir compte de la particularité du paysage. Le risque de crue est à prendre en considération dans tous les cas.

**Objectif 12.D :** La mise en réseau écologique et la qualité paysagère des eaux sont préservées et, si nécessaire, restaurées. Avec leurs rives naturelles ou proches de l'état naturel, les lacs et cours d'eau structurent le paysage et contribuent de manière déterminante à l'infrastructure écologique. La végétation des rives crée suffisamment d'ombre en prévision des effets dus aux changements climatiques. À certains emplacements appropriés, elle peut se développer librement.

Épine dorsale d'une infrastructure écologique fonctionnelle, les cours d'eau doivent être valorisés. Ce sont des milieux naturels dynamiques. Les projets de revitalisation et de protection contre les crues doivent prendre en compte le développement durable et l'identité régionale du paysage à la biodiversité spécifique. Il convient d'éviter les mesures et les matériaux qui sont très techniques ou qui ne sont pas typiquement locaux, p. ex. les étangs à bêche là où les étangs ne s'inscrivent pas dans la tradition, l'ordre schématique des mesures, la sécurisation des îles ou des presqu'îles par des blocs de soutènement. Élément paysager important, la végétation des rives doit être aménagée de manière aussi naturelle ou proche de l'état naturel que possible. Elle contribue à la mise en réseau des milieux naturels et structure le paysage. L'ombre qu'elle crée contribue à abaisser localement la température de l'eau et de l'air, ce qui aide les organismes aquatiques et les personnes en quête de détente à mieux supporter les effets dus aux changements climatiques.

**Objectif 12.E :** Les mesures d'aménagement des eaux permettent de faire l'expérience du paysage et d'exploiter celui-ci à des fins récréatives tout en respectant les fonctions écologiques des eaux et la particularité du paysage.

Les mesures d'aménagement des eaux associent protection des personnes et des biens et restauration d'écosystèmes aquatiques intacts. Les projets de protection contre les crues comme les projets de revitalisation sont une grande chance pour la valorisation des qualités naturelles et paysagères. Les activités de détente ménagent le plus possible les eaux, la priorité étant accordée à la fonction écologique de ces dernières.

**Objectif 12.F :** La protection contre les dangers naturels au sens de la loi sur les forêts (LFo) est assurée, en particulier par des mesures d'aménagement du territoire ou par des mesures qui s'intègrent bien dans le paysage.

Pour atteindre le présent objectif, la priorité est accordée aux mesures d'aménagement du territoire (p. ex. cartes des dangers, adaptations des plans d'affectation). Souvent, il est nécessaire non seulement d'adapter les utilisations, mais aussi de prendre des mesures liées à la sylviculture et à la construction. La bonne intégration dans le paysage est indispensable.

#### 4.13 Aviation civile

##### 4.13.1 Remarques générales

Dans la mesure du possible, l'aviation civile suisse doit être exploitée suivant les principes du développement durable. Elle doit bénéficier d'un niveau de sécurité élevé en comparaison internationale, générer un avantage économique, satisfaire les besoins de mobilité de la population et de l'économie tout en réduisant autant que possible les nuisances pour les personnes, le paysage et la nature.<sup>105</sup> L'aviation civile relève de la responsabilité de l'Office fédéral de l'aviation civile. En vertu des art. 2 et 3 LPN, l'OFAC est tenu de prendre en considération, dans ses décisions, les aspects de protection de la nature, du paysage et du patrimoine.

La partie conceptuelle du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)<sup>106</sup> présente les objectifs et exigences à caractère général concernant les installations de l'aviation civile suisse et définit le réseau des infrastructures aéronautiques en précisant l'emplacement et la fonction de chacun d'eux. Sa révision totale, encore en cours en 2019, est coordonnée avec l'actualisation de la CPS. Les fiches du PSIA définissent les grandes lignes de l'utilisation aérienne (conditions générales de l'infrastructure et de l'exploitation) pour chaque aérodrome en tant qu'installation principale sur le plan géographique. Par ailleurs, elles présentent les effets de l'utilisation sur le paysage, la nature et l'environnement et consignent les principes de réduction de ces impacts (p. ex. compensation écologique ou protection contre le bruit).

Outre le PSIA qui définit l'incidence spatiale de l'infrastructure aérienne, d'autres bases légales sont importantes pour le paysage et la biodiversité. Ainsi, l'ordonnance sur les atterrissages en campagne<sup>107</sup> régit le décollage et l'atterrissage d'aéronefs en dehors des aérodromes et, notamment, dans les zones protégées. Les atterrissages en campagne à des fins touristiques à plus de 1100 m d'altitude et à des fins d'instruction à plus de 2000 m d'altitude ne sont admis que sur les 40 places d'atterrissage en montagne répertoriées dans le PSIA<sup>108</sup>. Des règles sont également fixées pour l'utilisation de drones et de modèles réduits pesant moins de 30 kg.<sup>109</sup> Une autorisation de l'OFAC est nécessaire pour les aéronefs sans occupant dépassant ce poids.

La stricte réglementation de l'aviation civile au niveau international doit être prise en compte dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs sectoriels de la CPS. En outre, il convient de tenir compte des considérations de sécurité telles que les conséquences de mauvaises conditions météorologiques. L'aviation militaire exploite les mêmes espaces aériens et utilise parfois les infrastructures de l'aviation civile. Les objectifs sectoriels « Défense nationale » lui sont applicables.

##### 4.13.2 Objectifs sectoriels commentés

**Objectif 13. A :** Sur la base de la coordination spatiale de l'infrastructure aéronautique civile avec les intérêts de la population, du paysage et de la nature, les mesures possibles sont prises pour réduire au minimum les atteintes au sens du principe de précaution, sous réserve des aspects relevant de la sécurité.

<sup>105</sup> CF (2016a)

<sup>106</sup> DETEC (2018)

<sup>107</sup> Ordonnance sur le décollage et l'atterrissage d'aéronefs en dehors des aérodromes (ordonnance sur les atterrissages en campagne, OSAC ; RS 748.132.3)

<sup>108</sup> DETEC (2015b)

<sup>109</sup> Ordonnance du DETEC sur les aéronefs de catégories spéciales (OACS ; RS 748.941)

Selon la partie conceptuelle du PSIA, le développement des constructions et de l'exploitation de l'infrastructure aéronautique doit être coordonné avec les intérêts d'utilisation et de protection adjacents compte tenu des principes relatifs à l'orientation de l'infrastructure aéronautique. Dans la partie conceptuelle du PSIA, il est indiqué que le système d'aérodromes doit être en substance conservé, sa qualité améliorée et être si besoin développé. Les atteintes à l'environnement de l'aviation doivent être limitées par des mesures techniques, d'exploitation, économiques et de planification, suivant le principe de précaution. La protection de la population contre les immissions doit être visée par une coordination spatiale la plus précoce possible entre l'infrastructure aéronautique et les environs et en minimisant les emprises des constructions dans le paysage. La Confédération concrétise cela dans la partie objectifs et exigences du PSIA en assurant la coordination spatiale des constructions, de l'exploitation et du développement des installations notamment en définissant les principes correspondants. L'intérêt national à l'utilisation des aéroports nationaux comme plaque tournante du trafic aérien international et comme partie du système global des transports est mentionné à l'art. 36e de la loi sur l'aviation.

**Objectif 13.B :** Les potentiels paysagers et écologiques sont pris en compte dans le cadre de la coordination spatiale des infrastructures aéronautiques.

Certaines parties des zones situées dans le périmètre des aérodromes recèlent de forts potentiels paysagers ou écologiques, p. ex. des chemins et des espaces attrayants pour la détente de proximité, des surfaces non bâties structurant le paysage, de vastes prairies extensives ou des réserves naturelles. Dans le cadre des adaptations du plan sectoriel, ces potentiels doivent être analysés au cas par cas et exploités en tenant compte des besoins et de la sécurité de l'aviation.

**Objectif 13.C :** Les nuisances pour la nature et le paysage dues au trafic aérien, notamment les nuisances sonores, sont réduites dans la mesure du possible, en particulier au-dessus des zones urbanisées et des aires de détente de proximité, ainsi que des paysages et des habitats de la faune sauvage protégés par le droit fédéral, auxquels les objectifs de protection « calme » et « tranquillité » s'appliquent.

Le statut atteint avec le PSIA concernant la réduction du bruit et d'autres nuisances, p. ex. grâce à l'optimisation des routes d'approche et de départ, doit être maintenu et, le cas échéant, encore amélioré. Dans d'autres cas, il est nécessaire de prendre des mesures pour atténuer les perturbations. Les vols en hélicoptère, acrobatiques et de largage de parachutistes sur tout le territoire ainsi que d'autres activités de petite aviation sont susceptibles de gêner fortement une vaste population, surtout si des zones urbanisées et consacrées à la détente de proximité sont survolées. Ici, au cas par cas, la situation peut être améliorée si des négociations sont entamées et si des actions de sensibilisation sont menées avec le soutien éventuel de la Confédération.

Pour les différents paysages protégés par le droit fédéral (objets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale et de l'Inventaire fédéral des sites marécageux) et les habitats de la faune sauvage protégés par le droit fédéral (districts francs fédéraux et objets OROEM), les particularités « calme » et « tranquillité » ont une portée juridique en tant qu'objets protégés.

**Objectif 13.D :** Les libéristes (parapentes, delta) respectent la protection des habitats de la faune sauvage.

La plupart du temps, les habitats cités sont de vastes paysages relativement proches de l'état naturel. Outre les habitats de la faune sauvage protégés par le droit fédéral (districts francs fédéraux et objets OROEM), il peut s'agir des territoires régionaux ou locaux des animaux sauvages. Selon les constatations faites par les gardes-faune cantonaux dans bon nombre de ces zones, les libéristes ont un impact sur les animaux sauvages. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour garantir de bonnes pratiques.

**Objectif 13.E :** Les nuisances occasionnées par les aéronefs sans occupant sont réduites.

Le développement des aéronefs sans occupant (drones, aéronefs sans occupant de moins/plus de 30 kg selon l'OACS) ne doit pas entraîner des atteintes excessives. Les nuisances peuvent par exemple être générées au-dessus des zones urbanisées et consacrées à la détente de proximité, par

l'utilisation de drones sur des itinéraires déterminés ou par le comportement inapproprié de pilotes amateurs. Mais le remplacement des vols d'hélicoptères par des vols de drones peut aussi être bénéfique (p. ex. les hélicoptères ne sont plus utilisés pour inspecter les lignes ou effectuer des vols d'épandage). Il convient d'opérer des différenciations spatiales fondées sur la sensibilité écologique régionale et les objectifs de qualité paysagère spécifiques.

**Objectif 13.F :** Les zones de calme préservées du bruit du trafic aérien sont durablement garanties.

Dans la conception des zones de calme, la Confédération a classé quatre régions alpines en tant que zones de calme, ce qui a fait l'objet d'une parution dans les publications aéronautiques suisses. Les pilotes doivent s'efforcer de contourner ces régions ou, pour le moins, de les survoler à une hauteur respectable<sup>110</sup>. À long terme, celles-ci pourraient être étendues, là où cela est approprié et important pour le délassement et le tourisme.

**Objectif 13.G :** Les surfaces non utilisées dans le périmètre des aéroports sont valorisées sur le plan écologique, sous réserve des prescriptions de sécurité propres au transport aérien et des exigences en matière d'aménagement. Les surfaces de compensation écologique sont maintenues et promeuvent la biodiversité. Elles sont également garanties dans une mesure suffisante (valeur indicative : 12 %). Pour autant qu'elle soit justifiée et judicieuse sur le plan écologique, la compensation peut aussi avoir lieu hors du périmètre de l'aéroport.

Sous forme de mesures de compensation écologique, une contribution est fournie, au sens de l'art. 18b, al. 2, LPN, en réponse aux atteintes à la nature et au paysage portées par l'exploitation d'un aéro-drome. Il faut faire la distinction entre la compensation écologique et les mesures de reconstitution et de remplacement prévues à l'art. 18, al. 1<sup>er</sup>, LPN, qui sont nécessitées par un projet et qui suivent le principe de la causalité. Par prescriptions de sécurité propres au transport aérien, on entend les exigences de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Agence européenne de la sécurité aérienne ainsi que les directives de l'OFAC.

Soutenues par des recommandations, les bonnes pratiques de valorisation écologique sur le périmètre des aéroports doivent être maintenues<sup>111</sup>. Les principes sont définis dans les fiches du PSIA et concrétisés dans des plans de mise en œuvre par des mesures qui servent de base à la future procédure d'approbation des plans. La réalisation des mesures et leur entretien doivent aussi être réglementés de manière contraignante en particulier là où elles s'appliquent à des surfaces appartenant à des tiers. La valorisation écologique sert à préserver et promouvoir la biodiversité, notamment par le renforcement de la mise en réseau. L'application de mesures de compensation écologique même hors du périmètre de l'aéroport peut être requise pour des raisons de sécurité, laisse dans certains cas une plus grande marge de manœuvre sur le plan spatial, mais offre également des opportunités dans un contexte global à grande échelle.

## 5 Explications des processus de planification

Avec ses instruments de coordination et d'harmonisation des activités à incidence spatiale, l'aménagement du territoire aux trois échelons de l'État (fédéral, cantonal et communal) joue notamment un rôle crucial dans la mise en œuvre de la CPS. Les tiers peuvent eux aussi y participer.

### 5.1 Confédération

Toutes les autorités fédérales dont les activités ont des effets sur l'organisation du territoire doivent mettre en œuvre les objectifs de la CPS, notamment lors de la pesée des intérêts, de l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, et de l'élaboration ou de l'actualisation de conceptions et de plans sectoriels. Lorsqu'ils évaluent et examinent les plans directeurs cantonaux, les services fédéraux déterminent aussi dans quelle mesure les cantons ont tenu compte des objectifs de la CPS dans ce cadre. Le guide publié par la Confédération sous forme de directive au sens de

<sup>110</sup> OFAC (2011)

<sup>111</sup> OFAC/OFEV (2019)

l'art. 8 OAT destiné à améliorer la mise en œuvre des plans directeurs et à encourager le développement de ces derniers dans les cantons est modifié dans le domaine relatif au paysage.

## 5.2 Cantons

Les cantons mettent la CPS en œuvre lorsqu'ils accomplissent les tâches fédérales visées à l'art. 2, al. 1, LPN qui leur sont déléguées (p. ex. exceptions prévues à l'art. 24 LAT) et qu'ils édictent des décisions concernant des projets réalisés avec des aides financières de la Confédération (art. 2, al. 2, LPN).

Les cantons tiennent compte de la CPS dans leurs plans directeurs en fonction du pouvoir d'appréciation dont ils disposent. Selon l'art. 6, al. 4, LAT, les conceptions doivent être prises en considération dès l'élaboration des bases du projet. Ce faisant, les cantons montrent les conséquences pour la réalisation des tâches aux échelons cantonal et communal, prennent des dispositions complémentaires et formulent les étapes de coordination nécessaires. Ils décident des objectifs importants dans leur contexte et de la manière de les intégrer à leurs plans directeurs.

Le plan directeur cantonal permet d'anticiper l'orientation du développement spatial et d'identifier de façon précoce les conflits d'utilisation<sup>112</sup>. La coordination et l'harmonisation des différents domaines sectoriels tiennent compte des intérêts de la Confédération (art. 11, al. 1, LAT) et des cantons voisins.

De manière générale, la procédure suivante a fait ses preuves : les objectifs de qualité paysagère et les objectifs sectoriels de la CPS sont concrétisés dans la conception Paysage cantonale<sup>113</sup> et adaptés aux caractéristiques propres au canton. La conception paysagère jette les bases du plan directeur selon l'art. 6, al. 2, let. b, LAT. Dans les conceptions paysagères ou les concepts cantonaux de développement territorial, les cantons peuvent classer géographiquement, pour leur territoire, les paysages spécifiques et les défis spatiaux y afférents suggérés par la CPS, les concrétiser et les affiner là où cela est pertinent et possible. La Confédération peut soutenir les travaux d'élaboration des conceptions Paysage cantonales par des aides financières. Le pilotage repose sur la convention-programme Paysage conclue entre la Confédération et les cantons.

Sur la base de ces travaux, le thème du paysage doit être intégré au plan directeur cantonal. Les instructions nécessaires pour les politiques sectorielles cantonales qui influencent le paysage peuvent être ancrées dans le plan directeur. Par ailleurs, celui-ci peut formuler des mandats qui sont confiés aux régions ou aux communes afin de concrétiser les objectifs de qualité paysagère à l'échelon régional ou communal.

Le plan directeur peut ainsi comporter des déclarations sur l'intégration des objectifs de la CPS dans le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et axé sur la qualité et sur la prise en considération de l'identité régionale du paysage dans le cadre de la construction hors de la zone à bâtir. Il peut également évoquer la garantie et la réalisation de corridors faunistiques par des mesures d'aménagement du territoire ou l'élaboration et la mise en œuvre de la planification de conceptions de l'infrastructure écologique. La gestion des paysages protégés par le droit fédéral – en particulier des objets des inventaires selon l'art. 5 LPN – et des milieux naturels relève du domaine des paysages particulièrement remarquables. S'agissant du développement régional, les qualités paysagères, architecturales et culturelles peuvent être prises en considération en tant que potentiels de développement régional, en particulier lors de l'élaboration des programmes de mise en œuvre de la NPR.

Dans l'optique d'une politique du paysage cohérente, la CPS doit par ailleurs être prise en compte dans l'établissement des plans sectoriels et d'affectation cantonaux.

## 5.3 Régions et communes

Les autorités chargées de la planification régionale et communale tiennent compte, en fonction du pouvoir d'appréciation dont elles disposent et conformément aux dispositions cantonales, des objectifs de la CPS, par exemple lors de l'élaboration de plans directeurs régionaux, de conceptions paysagères et, en particulier, de plans d'affectation.

---

<sup>112</sup> COSAC (2016)

<sup>113</sup> OFEV (2015b)

De manière générale, la procédure suivante a fait ses preuves : les conceptions Paysage régionales et locales sont élaborées notamment sur la base des mandats et des objectifs fixés dans les plans directeurs cantonaux. Les objectifs de la CPS sont pris en considération et concrétisés en fonction des spécificités régionales et communales. Les contenus des bases et planifications paysagères cantonales ou régionales existantes sont intégrés. Outre les conceptions Paysage cantonales ou les conceptions d'évolution du paysage, il peut s'agir de projets de qualité du paysage et de planifications du paysage ou des espaces ouverts. Sur la base de ces travaux et conformément au droit du canton concerné, le thème du paysage est traité dans le plan d'affectation pour l'ensemble du territoire.

D'autres instruments de politique paysagère sont à disposition pour la mise en œuvre<sup>114</sup>. Il est possible d'intégrer les considérations relatives à un aménagement du paysage axé sur la qualité dans le cadre des concepts touristiques régionaux, des projets de qualité du paysage, des conceptions d'évolution du paysage, des plans directeurs régionaux ou communaux, des parcs d'importance nationale ou des stratégies de développement du territoire.

En règle générale, les permis de construire sont délivrés au niveau communal. Dans ce contexte, les objectifs de la CPS peuvent être utilisés comme base de conseil ou pour préciser les aspects qualitatifs. Les exceptions prévues pour les constructions hors de la zone à bâtir (art. 24 ss LAT) qui nécessitent l'approbation des cantons ou qui peuvent même être de leur ressort constituent un cas particulier : il s'agit des tâches de la Confédération qui leur sont déléguées au sens de l'art. 2 LPN. Dans de tels cas, les cantons ou les communes doivent mettre en œuvre de manière contraignante les objectifs de la CPS.

#### 5.4 Tiers

Des tiers – bureaux d'étude et de conseil, porteurs de projet, instituts de recherche, organisations sportives et économiques, organisations spécialisées dans le domaine de la santé, organisations de protection, etc. – peuvent eux aussi tenir compte des objectifs de la CPS dans le cadre de leurs activités. Par exemple, ils peuvent s'en servir comme base de conseil et, au cas par cas, les concrétiser. L'enseignement et l'information du public peuvent être pensés dans l'esprit de la CPS, certains aspects de la mise en œuvre de la CPS peuvent faire l'objet d'un suivi scientifique et des lacunes dans la recherche peuvent être comblées. Les acteurs mentionnés ont ainsi la possibilité de soutenir, dans leur domaine de compétence, la mise en œuvre d'une politique du paysage cohérente.

## 6 Information, compte rendu et actualisation

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication informe les cantons, les milieux intéressés et la population du contenu et de la mise en œuvre de la CPS.

En vertu de l'art. 10f de la loi sur la protection de l'environnement, le Conseil fédéral informe de l'état de la nature et du paysage tous les quatre ans en établissant des rapports sur l'environnement ; le dernier rapport en date a été publié en 2018<sup>115</sup>. À cet égard, les programmes de monitoring du paysage (Observation du paysage suisse, OPS) et de la biodiversité (Monitoring de la biodiversité en Suisse) sont des sources de données primordiales. Par conséquent, le rapport sur l'environnement évaluera sommairement tous les quatre ans la réalisation des objectifs de qualité paysagère de la CPS.

Un rapport sur la mise en œuvre de la CPS sera adressé au Conseil fédéral tous les quatre ans, accompagné d'un compte rendu. Le premier rapport est prévu en 2023. Le compte rendu a une fonction d'information sur la réalisation des objectifs, sur la progression de la mise en œuvre des mesures et sur un éventuel besoin d'actualisation de la CPS. La « réalisation des objectifs sectoriels » est évaluée qualitativement en collaboration avec les services fédéraux compétents. Cette évaluation intègre des informations sur la manière dont la CPS est prise en considération lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. L'« état de la mise en œuvre des mesures » est dressé, également en

---

<sup>114</sup> OFEV (2016)

<sup>115</sup> CF (2018)

collaboration avec les services fédéraux compétents. Il montre notamment les mesures appliquées et les résultats obtenus. Les mesures peuvent être poursuivies, adaptées ou complétées par d'autres mesures en fonction des conclusions de l'évaluation.

## **7 Annexe**

### **7.1 Liste des abréviations**

ARE : Office fédéral du développement territorial

AREG : Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen (office chargé du développement territorial et de la géoinformation du canton de St-Gall)

ART : Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon

OFROU : Office fédéral des routes

OFEV : Office fédéral de l'environnement

OFSP : Office fédéral de la santé publique

OFC : Office fédéral de la culture

OFAC : Office fédéral de l'aviation civile

OFT : Office fédéral des transports

OFEN : Office fédéral de l'énergie

OFS : Office fédéral de la statistique

OFAG : Office fédéral de l'agriculture

CF : Conseil fédéral suisse

BUWD: Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement Kanton Luzern (département de la construction, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne)

DEET : Département de l'économie, de l'énergie et du territoire du canton du Valais

CDS : Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé

geosuisse : Société suisse de géomatique et de gestion du territoire

CDPNP : Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage

COSAC : Conférence suisse des aménagistes cantonaux

COTER : Conseil de l'organisation du territoire

CFF : Chemins de fer fédéraux

SECO : Secrétariat d'État à l'économie

SIA : Société suisse des ingénieurs et des architectes

suissemelio : Association suisse pour le développement rural

DETEC : Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

DDPS : Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

AES : Association des entreprises électriques suisses

WSL : Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

## 7.2 Bibliographie

ARE (2014) : Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz, Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik (résumé en français), Berne.

ARE (2017) : Conception énergie éolienne. Base pour la prise en compte des intérêts de la Confédération lors de la planification d'installations éoliennes, Berne.

ARE/OFEV (2015) : Nature et paysage dans les projets d'agglomération : aide à la mise en œuvre, Berne.

ARE/OFEV/OFEN/OFAG (2012) : Position adoptée – Installations photovoltaïques isolées, Berne.

ARE/OFEV/OFS (2011a) : Typologie des paysages de Suisse. 1<sup>re</sup> partie – Objectifs, méthode et application, Berne.

ARE/OFEV/OFS (2011b) : Typologie des paysages de Suisse. 2<sup>e</sup> partie – Description des types de paysage, Berne.

AREG (2018) : Richtplan Kanton St. Gallen (en allemand), St-Gallen.

armasuisse Immobilier (2018) : tV (directive technique) – Nature Paysage Armée (NPA), Berne.

ART (2013) : Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL), Agroscope, ART-Schriftenreihe 18, Zurich.

OFROU (2013) : Entretien des surfaces de remplacement : exigences et financement, directive 18006, Berne.

OFROU (2015) : Espaces verts des routes nationales – aménagement et entretien, directive 18007, Berne.

OFEV (2009) : Mehrwert naturnaher Wasserläufe. Untersuchung zur Zahlungsbereitschaft mit besonderer Berücksichtigung der Erschliessung für den Langsamverkehr (en allemand). Connaissance de l'environnement n° 0912, Berne.

OFEV (2012a) : Landschaftskonzept Schweiz LKS. 1. Bericht an den Bundesrat über den Stand der Umsetzung der Ziele (Reporting 2009) (en allemand), Berne.

OFEV (2012b) : Landschaftskonzept Schweiz LKS. 2. Bericht an den Bundesrat über den Stand der Realisierung und den Erfolg der Massnahmen (Reporting 2009) (en allemand), Berne.

OFEV (2015a) : Biodiversité en forêt : objectifs et mesures. Aide à l'exécution pour la conservation de la diversité biologique dans la forêt suisse. L'environnement pratique n° 1503, Berne.

OFEV (2015b) : Fiche d'information « Conception Paysage cantonale et cohérence des objectifs de qualité paysagère », Berne.

OFEV (2016) : Conserver et améliorer la qualité du paysage. Vue d'ensemble des instruments de politique paysagère. Connaissance de l'environnement n° 1611, Berne.

OFEV (2017a) : Constructions et installations dans les sites marécageux. Aide à l'exécution. L'environnement pratique n° 1610, Berne.

OFEV (2017b) : Biodiversité en Suisse : état et évolution. Synthèse des résultats de la surveillance de la biodiversité. État : 2016. État de l'environnement n° 1630, Berne.

OFEV (2017c) : Fiche d'information « Aires consacrées à la protection et à la promotion de la biodiversité en Suisse », 22 septembre 2017, Berne.

OFEV (2017d) : Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse 2017 (version abrégée), Berne.

OFEV (2017e) : Émissions lumineuses : aide à l'exécution (projet pour consultation), Berne.

OFEV (2018) : Manuel sur les conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. L'environnement pratique n° 1817, Berne.

OFEV (2018) : Quand la ville surchauffe – Bases pour un développement urbain adapté aux changements climatiques, Berne.

OFEV/OFAG (2008) : Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820, Berne.

OFEV/OFAG (2016) : Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement n° 1633, Berne.

OFEV/WSL (2017) : Mutation du paysage. Résultats du programme de monitoring Observation du paysage suisse (OPS). État de l'environnement n° 1641, Berne.

OFSP/CDS (2016) : Stratégie nationale. Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT), Berne.

OFC (2019) : Stratégie interdépartementale de la culture du bâti, Berne (état : 11 mars 2019).

OFT (en révision) : Protection des oiseaux sur les installations de la ligne de contact.

OFAC (2011) : Conception des zones de calme dans le contexte de l'aviation, Berne.

OFAC/OFEV (2019) : Recommandations. La compensation écologique sur les aéroports, Berne (en préparation, publication prévue au printemps 2019).

OFAG (2018) : Politique agricole à partir de 2022 (PA 22+), documents relatifs à la consultation.

OFAG/suissemelio/geosuisse (2008) : Guide « Planification agricole ». Position et développement de l'agriculture en relation avec les projets ayant des incidences sur le territoire, Berne.

CF (2011) : Politique forestière 2020. Visions, objectifs et mesures pour une gestion durable des forêts suisses, Berne.

CF (2012a) : Adaptation aux changements climatiques en Suisse, Berne.

CF (2012b) : Projet de territoire Suisse. Version remaniée, Berne.

CF (2012c) : Stratégie Biodiversité Suisse, Berne, 2012.

CF (2014) : Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Plan d'action 2014-2019. Deuxième volet de la stratégie du Conseil fédéral du 9 avril 2014, Berne.

CF (2015) : Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015, Berne.

CF (2015a) : Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, Berne.

CF (2016a) : Rapport 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse du 24 février 2016, Berne.

CF (2016b) : Stratégie pour le développement durable 2016-2019, Berne, 2016.

CF (2016c) : Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013. Rapport du 9 décembre 2016, Berne.

CF (2017a) : Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, Berne.

CF (2017b) : Routes nationales multifonctionnelles pour préserver le paysage. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 08.3017, Rudolf Rechsteiner, du 4 mars 2008, Berne.

CF (2017c) : Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Barazzone 15.3840 du 14 septembre 2015, Berne.

CF (2017d) : Stratégie touristique de la Confédération, Berne.

CF (2018) : Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral, Berne.

CF (2019) : Politique de la santé – Stratégie du Conseil fédéral 2020-2030, Berne

CF (2020, en préparation) : Adaptation aux changements climatiques en Suisse – Plan d'action 2020-2025, Berne.

Brandl/Fausch (2016) : Brandl A., Fausch U. (2016) : Agglomeration von der Landschaft her denken. Forschungsstand, Thesen, Forschungslücken (en allemand), étude sur mandat de l'OFEV, Berne.

Brandl/Fausch/Moser (2018) : Brandl A., Fausch U., Moser L. (2018) : Agglomeration von der Landschaft her planen. Entwurfsideen, Prozessabläufe, Planungsergebnisse (en allemand), étude sur mandat de l'OFEV, Berne.

BSS (2012) : Landschaftsqualität als Standortfaktor: Stand des Wissens und Forschungsempfehlung (en allemand), rapport final à l'attention de l'OFEV, Bâle.

BUWD (2018): Strategie Landschaft Kanton Luzern (en allemand), Lucerne.

DEET (2014) : Concept cantonal de développement territorial, Sion.

Econcept (2002) : Plausibilisierung Nutzenschätzung Landschaft für den Tourismus (en allemand), étude sur mandat du SECO, Berne.

econcept (2006) : Vorstudie Erholungswert naturnaher Landschaften, insbesondere von Wasserläufen (en allemand), étude sur mandat de l'OFEV, Berne.

Ecoplan (2018) : Utiliser intelligemment les ressources naturelles. Projets-modèles pour un développement territorial durable, rapport thématique sur mandat de l'OFEV, Berne.

Grêt-Regamey A., et al. (2018) : Un agenda du sol pour l'aménagement du territoire. Synthèse thématique ST3 du Programme national de recherche « Utilisation durable de la ressource sol » (PNR 68), FNS (éd.), Berne.

Infras (2017) : Handlungsbedarf Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz (en allemand), étude sur mandat de l'OFEV, Zurich.

IPBES (2018): Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (en anglais), Bonn.

KantonsplanerInnen des Metropolitanraums Zürich (2015) : Raumordnungskonzept für die Kantone im Metropolitanraum Zürich (en allemand). Metro-ROK, Zoug.

Keller R., Backhaus N. (2017) : Landschaft zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung – wie sich zentrale Landschaftsleistungen stärker in Politik und Praxis verankern lassen (en allemand), Université de Zurich.

COSAC (2016) : Le plan directeur cantonal. Au cœur de l'aménagement du territoire suisse, Berne.

Müller-Jentsch D. (2008) : Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdung (en allemand), éd. Avenir Suisse, Zurich.

OCDE (2006) : Le nouveau paradigme rural. Politiques et gouvernance, Paris.

Rathmann J., Brumann S. (2017) : Therapeutische Landschaften in der Psychoonkologie: Die gesundheitsfördernde Wirkung von Natur und Landschaft (en allemand), GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, vol. 26, n° 3, pp. 254-258.

COTER (2018) : Les grandes tendances de l'évolution (mégatrends) et leur influence sur le développement territorial de la Suisse, Berne.

SIA (2013) : Prévention des émissions inutiles de lumière à l'extérieur. Norme SIA 491, Zurich.

SIA (2017) : Paysage. Prise de position de la Société suisse des ingénieurs et des architectes, Zurich.

Swisstopo (2017) : Rapport au sujet de l'approvisionnement de la Suisse en matières premières minérales non énergétiques, Berne.

ONU (2015) : Objectifs de développement durable (ODD), <https://sustainabledevelopment.un.org> (site consulté le 20 novembre 2018).

DETEC (2006a) : Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE), Berne.

DETEC (2006b) : Plan sectoriel des transports (PST), Berne.

DETEC (2015a) : Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) : partie conceptuelle III B6a Places d'atterrissage en montagne (PAM) du 21 octobre 2015, Berne.

DETEC (2015b) : Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail, adaptations et compléments, 2015, Berne.

DETEC (2017) : Avenir de la mobilité en Suisse. Cadre d'orientation 2040 du DETEC, éd. ARE, Berne.

DETEC (2018) : Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), partie conceptuelle, version audition.

DETEC (2019) : Déclaration d'intention en vue du regroupement des lignes de transport d'électricité avec des routes nationales et des lignes ferroviaires, Berne.

DETEC/CdC/DTAP/UVS/ACS (2012) : Projet de territoire Suisse. Version remaniée, Berne.

DDPS (2005) : Stratégie immobilière du DDPS, Berne.

DDPS (2018) : Sachplan Militär 2017 : Programmteil (en allemand), Berne.

AES/OFEV/CFF (2009) : Protection des oiseaux sur les lignes aériennes à courant fort de tension nominale supérieure à 1 kV, 2<sup>e</sup> édition revue et corrigée, Berne.

Waltert F., et al. (2014) : Bewertung von Landschaftsattributen auf dem Schweizer Mietwohnungsmarkt (en allemand), étude sur mandat de l'OFEV, Berne.

### **7.3 Bases légales**

Message relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques) du 13 avril 2016 (RS 16.035), FF 2016 3679

Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 du 4 septembre 2013 (RS 13.074), FF 2013 6771

Arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels, FF 2010 6879

Arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels (RS 451.51)

Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE ; RS 734.0)

Loi fédérale sur la pêche (LFSP ; RS 923.0)

Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (RS 935.22)

Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP ; RS 922.0)

Loi fédérale sur les routes nationales (LRN ; RS 725.11)

Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20)

Loi fédérale du 15 décembre 2017 sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques) (RS XXX)

Loi fédérale sur les forêts (loi sur les forêts, LFo ; RS 921.0)

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)

Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR ; RS 704)

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)

Loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations à câbles, LICa ; RS 743.01)

Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101)

Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0)

Convention européenne du paysage (RS 0.451.3)

Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (convention de Faro ; RS 0.440.2)

Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1)

Ordonnance du DETEC sur les aéronefs de catégories spéciales (OACS ; RS 748.941)

Ordonnance sur le décollage et l'atterrissage d'aéronefs en dehors des aéroports (ordonnance sur les atterrissages en campagne, OSAC ; RS 748.132.3)

Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH ; RS 721.821)

Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD ; RS 910.13)

Ordonnance sur les places d'armes, de tir et d'exercice (ordonnance sur les places d'armes et de tir, OPATE ; RS 510.514)

Ordonnance sur les lignes électriques (OLEI ; RS 734.31)

Ordonnance sur les installations à câbles transportant des personnes (ordonnance sur les installations à câbles, OICa ; RS 743.011)