



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Office fédéral de l'environnement OFEV

Bilan de la consultation et de la participation publique concernant l'actualisation de la Conception « Paysage suisse » (CPS)

Éditeur

Office fédéral de l'environnement (OFEV)
Berne, mai 2020

Table des matières

1	Introduction	4
1.1	Prises de position reçues	4
1.2	Contexte de la consultation et de la participation publique	4
2	Appréciation globale	5
3	Orientations générales de la CPS	7
4	Vision, objectifs stratégiques et principes régissant l'aménagement du territoire	9
5	Objectifs de qualité paysagère	10
6	Objectifs sectoriels	13
7	Application et mise en œuvre de la CPS.....	24
	Annexe : liste des prises de position (147)	27

1 Introduction

La consultation et la participation publique concernant le projet d'actualisation de la Conception « Paysage suisse » (CPS) se sont déroulées du 20 mai au 15 septembre 2019.

1.1 Prises de position reçues

Au total, 147 prises de position ont été reçues (voir la liste en annexe). Tous les cantons ainsi que plusieurs conférences cantonales, commissions extraparlimentaires, partis politiques (PLR, pvl, PSS, UDC), communes et organismes publics de pays voisins se sont exprimés. Ont également pris position de nombreuses associations et organisations, actives principalement dans les secteurs de l'économie, de l'environnement, de la culture, du sport, de la santé et de la recherche. Quelques entreprises et particuliers ont aussi formulé un avis. Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des prises de position, réparties par catégorie de participants. Il met en évidence un rapport équilibré entre les associations économiques et les associations environnementales.

Institution	Nombre de prises de position
Cantons	26
Conférences et commissions	8
Communes	4
Associations et organisations actives au niveau national	72
Économie	24
Environnement	11
Sport et loisirs	28
Aménagement du territoire	4
Autres	5
Partis politiques	4
Associations et organisations actives au niveau régional	13
Économie	6
Environnement	4
Autres	3
Autres (entreprises, recherche, pays voisins, particuliers)	20
Total	147

Le texte qui suit présente les principaux éléments exprimés dans les prises de position et explique comment ils ont été pris en compte dans l'actualisation de la CPS. De manière générale, il n'aborde ni les demandes individuelles ni les adaptations secondaires, en particulier celles de nature rédactionnelle.

1.2 Contexte de la consultation et de la participation publique

Vif intérêt pour la question du paysage, place centrale des acteurs étatiques

Le grand nombre d'avis reçus témoigne du fait que le paysage est un important sujet d'actualité. Si toutes les prises de position en reconnaissent l'importance pour la société, elles ne partagent pas toujours les orientations générales de la CPS actualisée. Compte tenu du large éventail de participants, l'actualisation de la CPS rencontrent des intérêts très différents et parfois même antagonistes. Elle fait apparaître les habituelles divergences d'opinion entre un contrôle renforcé de l'État sur les développements et une plus grande marge de manœuvre s'agissant des développements régionaux – une opposition qui ressort également des discussions politiques en cours dans les domaines de l'aménagement du territoire (deuxième étape de la révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT ; RS 700]) et de l'énergie (mise en œuvre de la Stratégie énergétique). Dans ce contexte de vives divergences, le soutien des acteurs étatiques – en particulier des cantons et des commissions extraparlimentaires intéressées par la question (CFNP, FSP, COTER) – joue un rôle central dans l'actualisation de la CPS.

Remarques sur la procédure d'élaboration

Dès le début, l'actualisation de la CPS s'est faite en étroite collaboration avec les services fédéraux ayant une incidence sur le paysage et avec différents représentants des cantons (Conférence suisse des aménagistes cantonaux, CDPNP, Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux, CIC) et d'autres acteurs. Si la grande majorité des participants se félicite de cette large collaboration, quelques organisations (dont economiesuisse, HEV, SAB, ACS et UVS) sont plus critiques à l'égard

de la procédure d'élaboration : elles regrettent de ne pas avoir été associées au projet et estiment que l'élaboration est trop fortement centrée sur l'administration. D'autres associations auraient souhaité être invitées directement à prendre position.

Un petit nombre de participants relève par ailleurs que plusieurs projets politiques en rapport avec le paysage sont toujours pendants ou en cours de planification (p. ex. deuxième étape de la révision de la LAT, politique agricole à partir de 2022 [PA22+], récolte de signatures pour l'initiative pour le paysage). Comme les résultats des débats parlementaires relatifs à ces questions ne peuvent pas être anticipés, l'actualisation de la CPS doit selon eux être suspendue. Pour plusieurs participants dont l'UDC et l'association HEV, le fait que les dispositions pertinentes soient rendues plus contraignantes et plus sévères par des conceptions et des stratégies émanant de la Confédération pose problème dans le contexte d'un État de droit. D'autres participants, dont *economiesuisse*, ouvre la discussion sur la nécessité d'un débat parlementaire relatif à un instrument de planification aussi important.

- Le point 1.1 du rapport explicatif est complété : en plus de la procédure participative mise en place avec le groupe d'accompagnement, il met en avant la communication complète qui a été organisée autour de l'actualisation de la CPS (site Internet, lettre d'informations, communiqué de presse du Conseil fédéral et réunions d'information régionales) et le fait que la procédure de consultation et de participation publique a duré plus longtemps que ne l'exigeait la loi. Sur demande, de nombreuses discussions bilatérales ont été ouvertes avec des associations économiques et des associations de communes et de villes qui n'étaient pas représentées directement au sein du groupe d'accompagnement. La plus forte implication souhaitée par différents participants est par ailleurs prise en compte dans la mise en œuvre générale de la CPS (complément au point 1.7 de la CPS).
- La Conception « Paysage suisse » a été publiée en 1997. Son actualisation, décidée en 2012 par le Conseil fédéral, est mentionnée dans la Stratégie pour le développement durable 2016-2019 et dans les objectifs de la législature. La légitimation des travaux en cours ne pose donc aucun problème.
- La CPS en tant que conception au sens de l'art. 13 LAT concrétise des mandats légaux existants qui ont été attribués dans le cadre du processus législatif ordinaire. L'interface avec des objets politiques en cours – notamment la PA22+ et la révision de la LAT (deuxième étape) – est établie plus clairement dans la CPS, en particulier au niveau des objectifs sectoriels.

2 Appréciation globale

*L'actualisation de la CPS est saluée d'une voix quasiment unanime. Plus de 90 % des avis reçus sont favorables en tout ou en partie aux objectifs et aux orientations générales de la nouvelle conception. Le projet est soutenu par la quasi-totalité des cantons, ainsi que par les commissions extraparlimentaires intéressées et les conférences cantonales. Les avis sont révélateurs des champs de tension habituels (p. ex. protection-utilisation, nature-culture-économie, villes-campagnes, agriculture) et sont donc hétérogènes. Seuls quelques participants se prononcent en faveur d'une révision complète (notamment ACS, *economiesuisse*, USP, *usam*, HEV, SAB, ASGB).*

Les participants considèrent que la CPS actualisée est plus claire, plus compacte et plus concise. Les cantons, la CFP, le FSP, la CFNP et le COTER constatent que la nouvelle conception, contrairement à celle de 1997, traite le sujet dans son intégralité et apporte des clarifications quant à la notion de paysage et au cadre légal en vigueur. La hiérarchie des objectifs (vision, objectifs stratégiques, objectifs de qualité paysagère, objectifs sectoriels) est clairement structurée.

Les cantons se félicitent du fait que la CPS actualisée repose sur une compréhension dynamique du paysage, vise un développement cohérent de celui-ci et intègre désormais la culture du bâti. La collaboration renforcée de la Confédération et des cantons dans le cadre de partenariats est elle aussi plébiscitée. Les cantons apprécient par ailleurs que le rôle d'exemple joué par la Confédération reste un élément central de la conception. D'après les acteurs actifs au niveau cantonal, la CPS fournit un précieux cadre de référence pour les conceptions cantonales et la planification directrice. La CPS

actualisée apporte ainsi une contribution importante à un développement paysager de qualité pour les générations actuelles et futures (SG).

De manière générale, le fait que la CPS actualisée soit mieux coordonnée avec l'aménagement du territoire est accueilli positivement. La Suisse possède une impressionnante diversité de paysages, qui constitue le fondement de son identité et de sa qualité de vie. Le paysage en tant qu'espace considéré dans son entier, c'est-à-dire des régions rurales aux zones urbaines, est développé par une multitude d'acteurs différents. Seule une collaboration coordonnée, établie sur un mode coopératif, permet de résoudre durablement les problématiques liées au paysage et d'en accroître la qualité et la valeur. La CPS actualisée favorise une compréhension commune de la notion de paysage et des nombreuses prestations rendues par ce dernier. Le canton de Bâle-Campagne salue le fait que la Confédération reconnaisse dans sa conception l'importance globale du paysage, c'est-à-dire également son importance pour l'économie et la place économique. Les cantons ruraux et de montagne sont globalement plus critiques que les cantons urbains à l'égard de la CPS, car ils craignent qu'elle restreigne l'essor des utilisations. Certains acteurs, bien que fondamentalement critiques (p. ex. PLR), reconnaissent néanmoins que la CPS constitue pour les paysages suisses un cadre de développement cohérent à long terme et axé sur la qualité. La coordination plus étroite avec l'aménagement du territoire, la meilleure intégration des cantons et l'harmonisation avec les conceptions cantonales pour le paysage sont perçues comme des valeurs ajoutées potentielles en ce qu'elles améliorent la sécurité juridique (economiesuisse).

Du point de vue des associations sportives, la CPS répond au besoin de définir les conditions-cadres d'un développement paysager cohérent, durable et axé sur la qualité. Sa grande valeur ajoutée réside dans le fait qu'elle définit, pour tous les acteurs impliqués dans le domaine du paysage, une ligne directrice de portée générale ayant un caractère contraignant pour les autorités. Elle est également plus axée sur la détente et l'activité physique.

Un petit nombre de participants critique l'approche choisie pour décrire le paysage. Pour les associations HEV, economiesuisse et usam, la compréhension du paysage – qui englobe l'espace dans son entier, y compris la culture du bâti – est bien trop vaste. Pour les organisations de protection de la nature, elle est au contraire trop étroite et doit inclure également les espèces et leur protection. D'après les associations paysannes, la CPS doit mettre davantage l'accent sur l'importance de l'agriculture pour la production durable, l'occupation décentralisée du territoire et la sécurité alimentaire.

Compte tenu de ces divergences, les associations et les organisations n'ont pas toutes la même position concernant le champ de tension utilisation-protection. Quelques participants regrettent que la CPS soit trop fortement centrée sur la qualité du paysage et qu'il faille donc la considérer plutôt comme une conception de protection (CGCA, AI, GR, SAB, organisations économiques). Selon eux, la qualité des sites est mesurée uniquement à l'aune des qualités esthétiques du paysage et de la valeur récréative que ces dernières offrent aux touristes et aux visiteurs, mais elle ne prend pas en considération les besoins d'utilisation de la population locale. Le paysage en tant qu'espace de vie et d'activité économique est une dimension à accentuer dans la CPS, qui doit être pensée également comme une conception axée sur le développement et l'utilisation. Il existe par ailleurs des conflits d'intérêts entre la protection et l'utilisation que la CPS doit aborder. À l'inverse, certaines ONG (dont BirdLife Suisse, Pro Natura et WWF) dénoncent la trop grande importance accordée aux intérêts de l'utilisation et souhaitent que les impératifs de la protection soient davantage pris en considération et mieux intégrés dans la CPS. Selon elles, la CPS ne peut pas remplacer une conception ou un plan sectoriel pour l'infrastructure écologique.

- La CPS met davantage l'accent sur les aspects d'utilisation, notamment au point 1.3 « Quelles prestations fournit le paysage ? ». Le point 1.5 « Bases légales » évoque les mandats de gestion et de préservation du paysage inhérents aux lois spéciales des politiques d'utilisation ayant une incidence sur le paysage (p. ex. loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [LEne ; RS 730.0] et loi du 6 octobre 2006 sur la politique régionale [RS 901.0]). Différents aspects d'utilisation réglés dans les politiques sectorielles sont déjà mentionnés dans le rapport explicatif ; ils sont complétés par d'autres aspects. D'autres demandes visant à définir des objectifs d'utilisation et de développement ne sont pas formulées au niveau approprié et ne

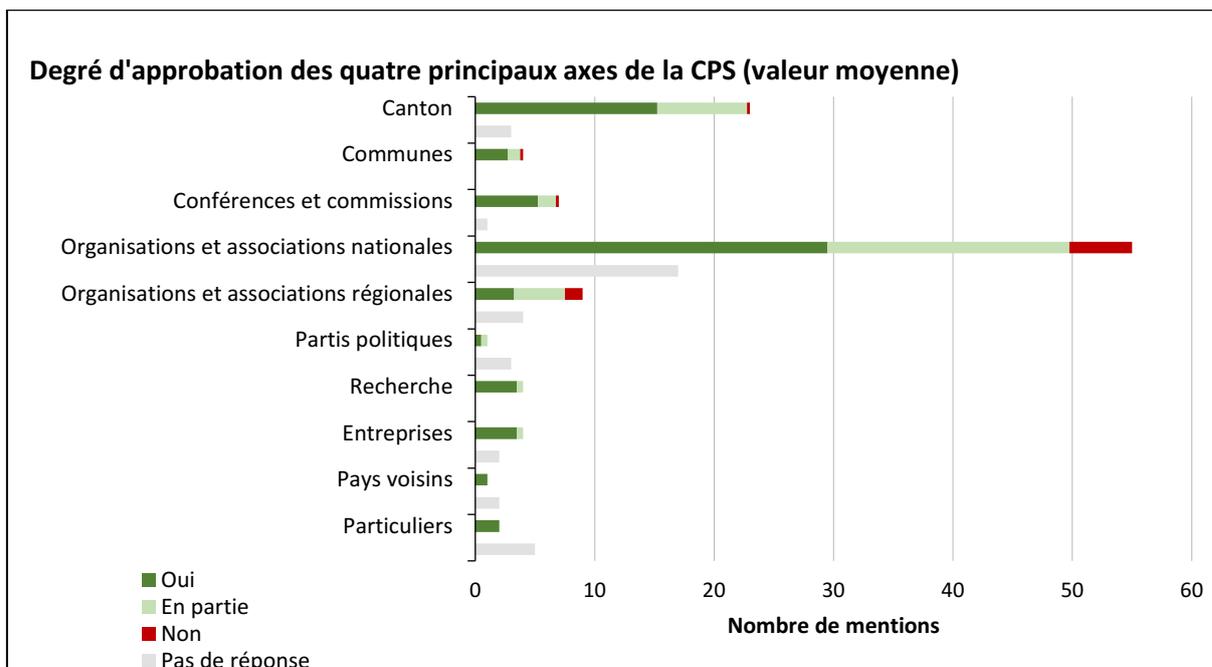
peuvent donc pas être satisfaites. La planification est du ressort des cantons, d'où l'importance cruciale du plan directeur.

- La CPS n'est pas un concept de développement territorial. Elle a pour objectif la mise en œuvre des mandats légaux en vigueur qui découlent de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et d'autres lois axées sur le paysage. Comme l'écrit le COTER dans sa prise de position, il ne s'agit pas d'une protection statique du paysage mais d'orientations générales visant à préserver et à promouvoir les qualités d'un paysage en évolution. Considérant cela, l'importance des plans directeurs cantonaux est mentionnée de façon plus explicite dans le premier chapitre.
- La question de la diversité des espèces et le lien avec la Stratégie Biodiversité Suisse sont davantage mis en relief, le but étant de faire comprendre plus clairement que, dans le domaine de la protection de la nature, la CPS se réfère à la dimension territoriale de la biodiversité. Le rapport explicatif renvoie par ailleurs au plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse (PA SBS) et à son mandat d'examen pour l'élaboration d'une conception d'infrastructure écologique au sens de l'art. 13 LAT.
- Comme elle le précise elle-même, la CPS en tant que conception au sens de l'art. 13 LAT concrétise les prescriptions légales dans les domaines du paysage, de la nature et de la culture du bâti au moyen d'objectifs ayant force obligatoire pour les autorités (art. 22 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT ; RS 700.1]). Elle facilite ainsi la détermination et l'évaluation des aspects qualitatifs du paysage en cas de conflits d'objectifs entre les intérêts de l'utilisation et ceux de la protection. La CPS aide les autorités uniques compétentes à procéder à des pesées d'intérêts complètes, transparentes et valables devant un tribunal. Elle ne prend pas les devants sur la pesée des intérêts et ne formule aucune exigence se greffant sur les dispositions légales en vigueur. Ces éléments relatifs à la pesée des intérêts sont expliqués plus clairement dans le chapitre 1 de la CPS.

3 Orientations générales de la CPS

Les principaux axes de la CPS actualisée – à savoir les pressions subies par le paysage et les nouveaux défis, le développement et la gestion du paysage axés sur la qualité, la coordination plus étroite avec l'aménagement du territoire – sont jugés pertinents par la grande majorité des participants. Les interlocuteurs sont en premier lieu les cantons.

Seuls quelques participants estiment que l'une ou l'autre des orientations n'est pas pertinente, au motif qu'elle est trop axée sur la protection (p. ex. HEV, Suisse École et RMS) ou, à l'inverse, qu'elle ne l'est pas assez (p. ex. Helvetia Nostra et Réseau des parcs suisses). La coordination plus étroite avec l'aménagement du territoire est jugée non pertinente par un petit nombre d'acteurs seulement (p. ex. CPT, ASGB et USP).



L'intégration renforcée des communes dans la mise en œuvre reçoit un accueil partiellement critique (majorité des cantons, ACS, UVS). Les avis défavorables font valoir que la CPS doit avoir un caractère informatif pour les communes et ils s'opposent à l'exigence selon laquelle les communes doivent directement tenir compte de la CPS dans leurs plans d'affectation. Il en va de même pour les éventuels plans directeurs régionaux et leurs autorités de planification (régions). Les cantons tiennent compte de la CPS dans leurs plans directeurs en fonction de leur pouvoir d'appréciation ; leur rôle est donc de formuler et d'imposer dans des plans directeurs, ou dans d'autres instruments de mise en œuvre, des mandats qu'ils confient aux communes et aux régions. C'est le seul moyen de prendre en considération les spécificités régionales. Pour leur part, l'ACS et l'UVS redoutent que la CPS actualisée restreigne le pouvoir d'appréciation à l'échelon communal. À l'inverse, le FSP, les associations d'aménagistes (FAS, FSAP, FSU, sia) et les Académies suisses des sciences se félicitent de la meilleure intégration des cantons et des communes, en ce qu'elle est essentielle à la réalisation des objectifs paysagers. La CFNP, plusieurs organisations de protection de l'environnement et le PSS demandent que le caractère obligatoire pour les cantons et les communes soit sensiblement renforcé, au risque que les objectifs de la CPS ne puissent pas être atteints.

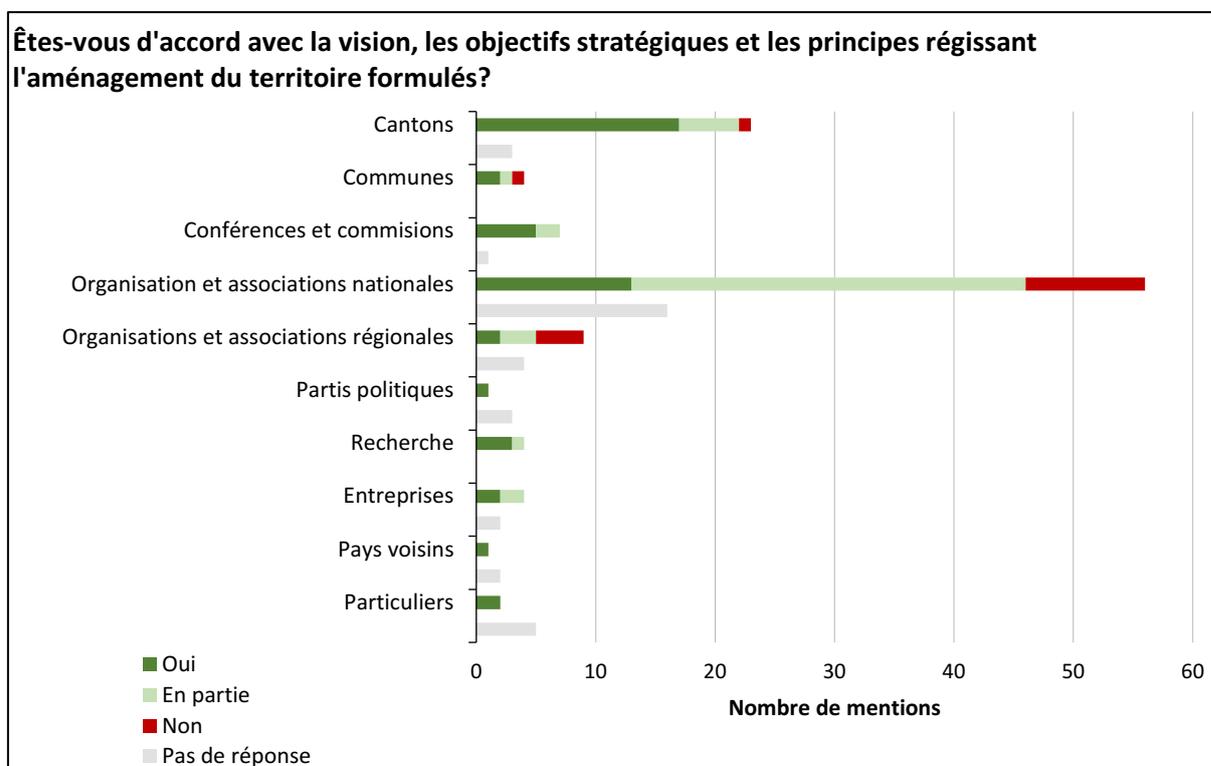
Les associations sportives rappellent que l'accessibilité publique des sites paysagers est d'une importance majeure : les activités physiques et sportives pratiquées dans le paysage ont un effet positif sur sa dimension identitaire. Cet attachement contribue à ce que la population prenne part à l'effort de développement et de gestion du paysage axés sur la qualité, qui est un objectif de la CPS.

- De manière générale, les interlocuteurs directs de la Confédération sont les cantons et non les communes. Eu égard à leur autonomie en matière d'organisation, les cantons se chargent d'assurer la mise en œuvre intracantonale des tâches qui leur sont confiées par la Confédération. Les explications fournies au point 1.7 sont adaptées en conséquence : les prescriptions déterminantes pour la prise en compte de la CPS par les communes sont les prescriptions cantonales. Le renforcement du système de gestion des connaissances en matière de paysage continue de soutenir les communes, et les autorités bénéficieront de conseils en matière de paysage dès l'approbation de la CPS (mesure 5.1).
- L'accessibilité est abordée de manière explicite. Le code civil (CC), avec sa réglementation sur l'accessibilité du paysage, est mentionné en tant que base légale au point 1.5. L'accessibilité du paysage est un aspect déjà intégré dans plusieurs objectifs sectoriels ; il est procédé à quelques adaptations dans les commentaires du rapport explicatif.

4 Vision, objectifs stratégiques et principes régissant l'aménagement du territoire

La vision de la CPS, avec ses objectifs et ses principes d'aménagement du territoire, est accueillie positivement par la grande majorité des participants. Il est important d'évoquer les différents aspects d'utilisation et la nécessité d'une conciliation avec les aspects de protection.

Les cantons, à l'exception des Grisons, sont d'accord avec la vision, les objectifs stratégiques et les principes d'aménagement du territoire de la CPS. De nombreux autres participants apprécient que celle-ci mette l'accent sur l'engagement commun, ciblé et proactif de tous les acteurs ayant une incidence sur le paysage et sur leur collaboration basée sur des partenariats. Selon eux, c'est à juste titre que la contribution des paysages suisses à la qualité de vie et de site est au cœur de la vision. Les associations sportives font observer que la possibilité d'accéder au paysage simplement et sans restriction contribue à un niveau élevé de qualité de vie et de site. Les organisations de protection de la nature regrettent que la vision n'inclue aucun des aspects de la biodiversité pertinents en matière d'aménagement du territoire et que le paysage en tant qu'environnement naturel soit trop peu considéré. Elles déplorent que la vision se concentre uniquement sur les bénéfices pour l'homme. Si la CFNP est fondamentalement d'accord avec la vision, elle regrette néanmoins l'ancrage insuffisant des valeurs intrinsèques du paysage et de la nature.



Un groupe de participants moins nombreux (GR, associations paysannes, SAB, associations économiques, GPV Zurich) n'est pas d'accord et regrette que la vision soit trop axée sur la préservation d'une qualité élevée de paysage et de site. Selon eux, les aspects liés à l'utilisation du sol doivent être davantage intégrés dans la CPS et la vision doit s'intéresser au paysage également en tant que base existentielle. Le développement durable du paysage requiert la mise en œuvre paritaire d'objectifs environnementaux, économiques et sociaux. À titre d'exemple, il faudrait que la CPS prenne davantage en considération les multiples missions de l'agriculture, qui travaille activement avec et dans le paysage. Cet aspect est très important pour les communes rurales.

Dans l'objectif stratégique I (« Gérer l'évolution du paysage au moyen d'une politique basée sur la qualité »), il est proposé un complément relatif à la collaboration basée sur des partenariats : tous les acteurs concernés doivent être impliqués et le partenariat avec la société et l'économie doit être mentionné. Les organisations de protection de la nature regrettent que les changements permanents dans l'utilisation du territoire soient considérés comme normaux et que la priorité soit donc donnée aux politiques sectorielles. La politique du paysage devrait avoir ici une influence prédominante.

Les principes régissant l'aménagement du territoire sont considérés comme un précieux apport et accueillis positivement par la majorité des participants. Pour les cantons, ces principes concrétisent l'importante tâche transversale incombant à l'aménagement du territoire. Celui-ci joue un rôle central dans le développement durable du paysage et contribue notablement à la réalisation des objectifs de qualité paysagère. Dans la CPS actualisée, le pouvoir d'appréciation en matière d'aménagement du territoire reste suffisant pour que les défis spécifiques au territoire considéré puissent être appréhendés. Quelques participants suggèrent par ailleurs d'évoquer les intérêts des acteurs dans les processus de décision. Seul un petit nombre de participants (dont les associations paysannes, le SAB et l'ASGB) juge problématique la coordination plus étroite de la CPS avec l'aménagement du territoire. Selon eux, il convient de s'assurer que le pouvoir d'appréciation des cantons en matière d'aménagement du territoire sera préservée et qu'il sera possible de procéder, au niveau régional, à des pesées d'intérêts différenciées selon le territoire considéré.

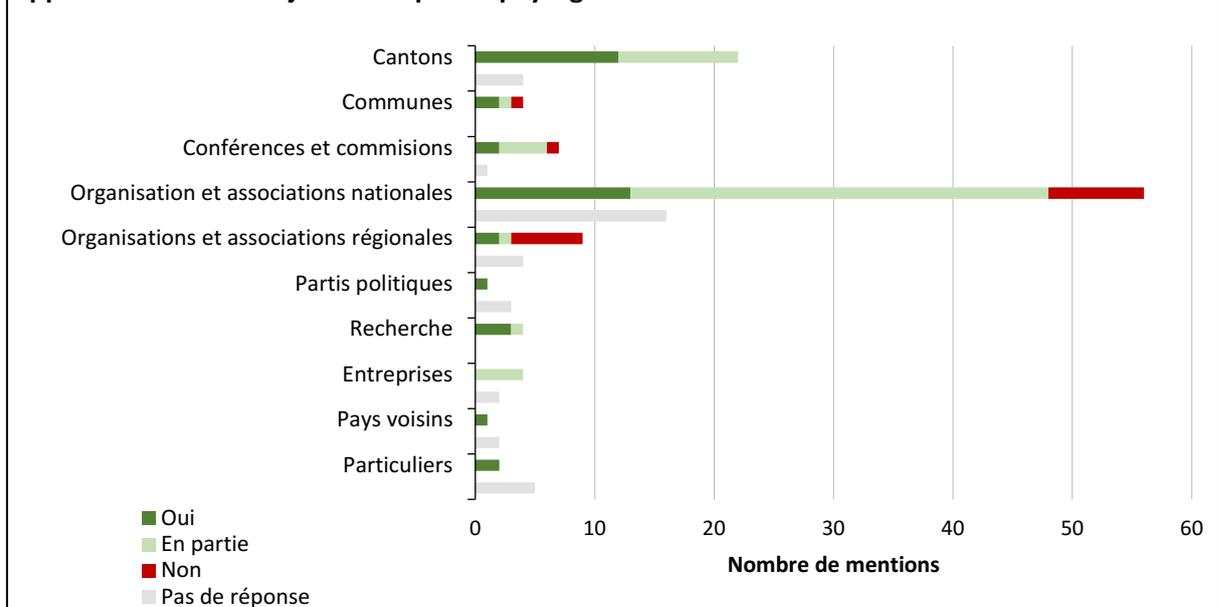
- Les compléments relatifs aux aspects d'utilisation et à la pesée des intérêts sont apportés dans le chapitre 2 du rapport d'évaluation. La présentation de la vision, les objectifs stratégiques et les principes régissant l'aménagement du territoire font l'objet de quelques adaptations dans le sens proposé (insister sur les aspects d'utilisation, parler du potentiel pour la société et l'économie) ; d'autres aspects sont repris dans le rapport explicatif. Le lien avec les lois nationales et les accords internationaux est formulé en tant que principe dans l'objectif stratégique I.

5 Objectifs de qualité paysagère

Les objectifs de qualité paysagère sont salués par la grande majorité des participants, en particulier par les cantons. Les acteurs économiques demandent que la CPS insiste davantage sur les objectifs en matière d'utilisation, tandis que les associations environnementales regrettent l'absence d'objectifs explicites en matière de biodiversité. Les participants présentent diverses propositions de texte.

Les cantons et la grande majorité des autres participants, parmi lesquels le FSP et la CFNP, sont fondamentalement d'accord avec les objectifs de qualité paysagère de la CPS. Selon eux, les objectifs de qualité paysagère spécifiques sont tout à fait indiqués pour définir des axes prioritaires. Ils précisent les objectifs généraux pour tenir compte de difficultés actuelles en matière de paysage et d'aménagement. Le fait que la CPS actualisée définisse un plus grand nombre d'axes prioritaires dans les objectifs est accueilli positivement, car tous les thèmes n'ont pas la même importance pour tous les types de paysage. Les cantons demandent que les objectifs spécifiques soient appelés « objectifs de qualité pour paysages spécifiques » afin qu'il apparaisse plus clairement que l'adjectif « spécifique » fait référence à des priorités fixées en fonction du paysage et non à des considérations liées à l'aménagement du territoire.

Un avis relève que la CPS pourrait accorder une place plus importante aux facteurs abiotiques ; il rappelle que la tectonique, la roche et les processus géomorphologiques relatifs à l'action de l'eau ont défini les caractéristiques paysagères primaires et sont d'importants facteurs de formation des paysages. La diversité des services rendus par le paysage devrait également être soulignée, l'objectif dans ce domaine devant être que l'optimisation de l'utilisation du territoire conduise simultanément à la fourniture d'un plus grand nombre de prestations (« multifonctionnalité du paysage »).

Approuvez-vous les objectifs de qualité paysagère de la CPS ?

Quelques participants (associations paysannes, associations économiques et ACS) critiquent sur le fond les objectifs de qualité paysagère, au motif que la dimension économique du paysage est trop peu considérée. Aucune restriction ne doit être prévue pour l'utilisation agricole, le mandat de l'agriculture suisse en matière d'approvisionnement du pays doit être pris en considération et les dégâts causés aux cultures par la faune sauvage doivent être empêchés. Il convient par ailleurs de faciliter la production d'énergie dans la zone agricole et de retirer de l'objectif 5, car cela rend impossible l'implantation d'éoliennes. L'ACS estime que les objectifs de qualité paysagère sont formulés de façon trop détaillée, ce qui limite abusivement le pouvoir d'appréciation des autorités de planification. Pour la quasi-totalité des objectifs, RMS présente des demandes d'adaptation visant à les relativiser. Il est constaté par ailleurs que les objectifs 10 à 12 et 14 sont potentiellement contraires à l'objectif de décentralisation de l'approvisionnement en énergie au sens de la Stratégie énergétique 2050.

Objectif de qualité paysagère 1 : il est demandé que l'objectif mentionne également la beauté et la dimension quantitative de la diversité des paysages.

Objectif de qualité paysagère 2 : la référence à la création de valeur est appréciée par les acteurs économiques (economiesuisse). Il est demandé que l'objectif mentionne également la valeur des expériences et les prestations au profit de la biodiversité (CFNP) ainsi que l'accessibilité au public et l'activité physique (associations sportives, SAC).

Objectif de qualité paysagère 3 : les associations sportives demandent la prise en compte des utilisations multifonctionnelles. Selon economiesuisse, l'objectif doit insister sur l'utilisation économique non délocalisable. Les associations d'aménagistes font remarquer que les utilisations doivent être planifiées avec soin.

Objectif de qualité paysagère 4 : certains participants font valoir que le regroupement des infrastructures réduit certes les atteintes mais n'accroît pas la qualité du paysage. La référence à l'utilisation mesurée du sol doit par ailleurs être supprimée, car elle figure déjà dans le principe ii régissant l'aménagement du territoire (et dans la LAT). Il ne faut pas écrire que les bâtiments et les installations valorisent un site, mais que leur conception axée sur la qualité contribue à la qualité du paysage.

Objectif de qualité paysagère 5 : il est demandé que le titre mentionne également le patrimoine naturel. La CFNP et d'autres participants souhaitent que les milieux naturels soient cités dans le texte de l'objectif, car ce sont des éléments importants du patrimoine paysager. La CSU apprécierait pour sa part que l'objectif inclue également le patrimoine immatériel, la Suisse étant très active dans le cadre de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO. Il est proposé de mentionner également les sites archéologiques.

Objectif de qualité paysagère 6 : il est demandé que l'objectif mentionne également la préservation de la diversité des espèces (organisations de protection de la nature, CFNP), d'autres éléments de mise en réseau, ainsi que les aires centrales et les aires de mise en réseau pour le maintien de la biodiversité.

Objectif de qualité paysagère 7 : il est demandé que l'objectif ne cible pas uniquement les cours d'eau mais également d'autres paysages. Les cantons de Thurgovie et de Schaffhouse demandent que l'objectif n'entrave pas l'utilisation durable de la force hydraulique. Les associations sportives souhaitent que le thème de l'activité physique vienne compléter la découverte de la nature et la détente. Les associations de protection de la nature veulent au contraire que la priorité soit donnée aux valeurs naturelles.

Objectif de qualité paysagère 8 : il est demandé que l'objectif mentionne la contribution des espaces ouverts à la diversité des espèces. Le thème de la compensation écologique en milieu urbain doit être explicitement mentionné, de même que celui des arbres en ville. Les associations sportives souhaitent par ailleurs que l'activité physique soit intégrée à l'objectif.

Objectif de qualité paysagère 9 : l'activité physique, la contribution à la diversité des espèces et l'entretien des qualités architecturales sont les ajouts demandés pour cet objectif. Dans les franges urbaines, les bâtiments sont construits toujours plus près de la forêt, ce qui complique la gestion de celle-ci et augmente les atteintes aux lisières de grande valeur écologique.

Objectif de qualité paysagère 10 : s'agissant des bâtiments situés hors de la zone à bâtir, l'objectif doit préciser qu'ils se concentrent également sur les sites déjà bâtis, et pas seulement sur les sites bien desservis (demande des organisations de protection de la nature), et qu'il s'agit de bâtiments dont la localisation est imposée par leur destination. Un canton fait observer que, dans les parties non constructibles du territoire, la concentration des bâtiments n'est pas souhaitable partout, eu égard au paysage. Enfin, il est demandé que l'objectif d'occupation décentralisée du territoire soit mentionné.

Objectif de qualité paysagère 11 : les atteintes doivent être limitées au strict nécessaire. Il est demandé par ailleurs que les paysages encore intacts soient gardés libres de tous bâtiments et infrastructures (CFNP, FP, Académies suisses des sciences). Le CAS indique qu'il est essentiel, en vue de préserver les paysages intacts de haute montagne, de concentrer et de limiter dans l'espace les installations et les bâtiments liés à une exploitation touristique intensive.

Objectif de qualité paysagère 12 : il est demandé que la concentration dans des espaces peu sensibles en matière de paysage ne s'applique pas uniquement aux zones agricoles spéciales, mais également à d'autres bâtiments agricoles. Les exigences relatives à la localisation et à la concentration spatiale des zones agricoles spéciales doivent, selon d'autres participants, être supprimées de la CPS au motif que la question relève de la LAT. Il est indiqué par ailleurs que la concentration des zones agricoles spéciales peut causer des distorsions de concurrence, du fait que les terres concernées ne sont pas forcément à la libre disposition de tous. Sans compter que les maladies et les organismes nuisibles peuvent s'y propager plus rapidement. Le risque pour l'environnement s'en trouve augmenté. Sur le plan énergétique, il serait pertinent de répartir sur de vastes espaces des bâtiments tels que des serres afin d'utiliser de façon optimale les sources de chaleur disponibles. À propos du titre de l'objectif, certains font observer que les « paysages à dominance rurale » (objectif 10) sont en règle générale des « paysages utilisés principalement par l'agriculture » (objectif 12). Dans l'objectif 12, l'expression désigne certainement les secteurs utilisés par l'agriculture sur un mode très intensif, par exemple le Grand-Marais ou les plaines des vallées. Une précision du type « paysages utilisés principalement pour la production de légumes ou de fruits basse tige » apporterait plus de clarté. Enfin, il est demandé que l'objectif mentionne la contribution des milieux naturels au maintien de la biodiversité.

Objectif de qualité paysagère 13 : d'après la CFNP, il faut préciser dans l'objectif que la desserte des zones touristiques doit éviter les paysages naturels riches en espèces ainsi que les paysages de haute montagne encore intacts. Il est demandé par ailleurs que le terme « atteinte » soit mieux décrit dans le rapport explicatif. De manière générale, les interventions liées à la construction constituent déjà une atteinte : selon Economiesuisse, une telle atteinte ne peut pas être évitée ; elle peut au mieux être réduite au minimum.

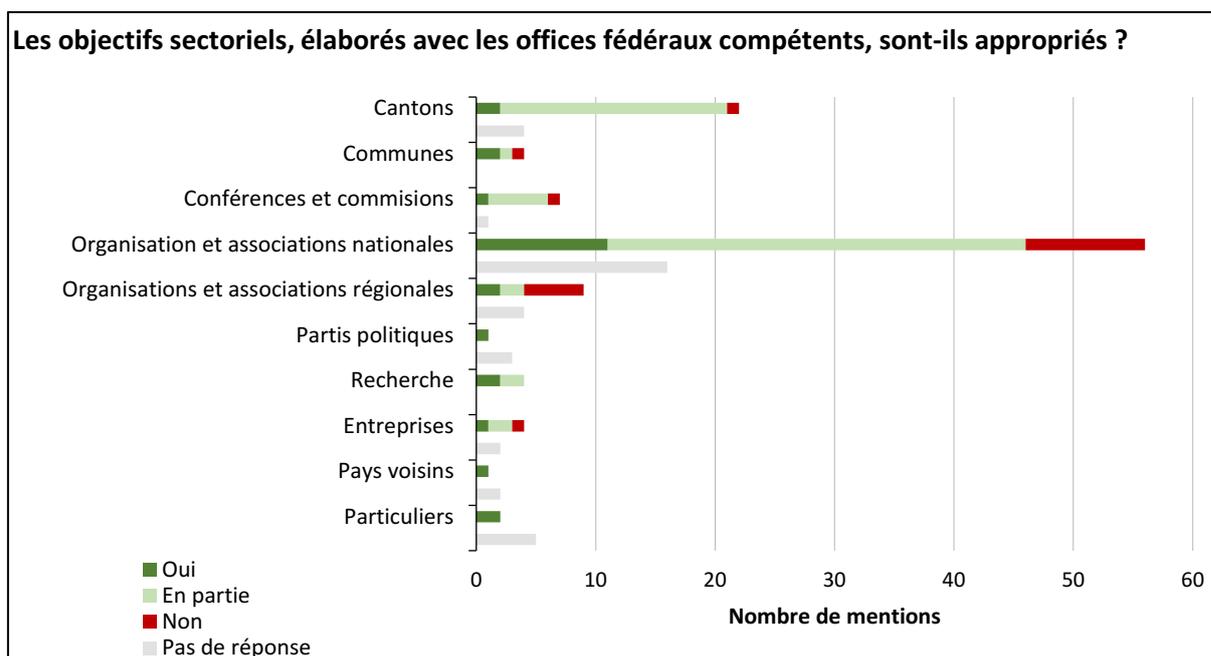
Plusieurs participants réclament la définition de nouveaux objectifs de qualité paysagère pour l'utilisation durable des matières premières locales (economiesuisse) et pour l'adaptation aux changements climatiques (associations d'aménagistes, Académies suisses des sciences).

- Pour l'essentiel, les objectifs de qualité paysagère restent inchangés. Il est toutefois procédé à diverses adaptations rédactionnelles afin de prendre en considération la question de l'activité physique, les utilisations multifonctionnelles, la préservation de la diversité des espèces, les arbres en ville et les forêts urbaines, ainsi que la contribution des bâtiments et des installations à la qualité du paysage. La version révisée de la CPS actualisée ne contient aucun nouvel objectif. Comme les aspects paysagers sont inclus dans la nouvelle stratégie du Conseil fédéral pour l'adaptation aux changements climatiques, elle se contente d'y faire référence. L'utilisation des matières premières locales est suffisamment couverte par les objectifs de qualité paysagère 3 et 4.
- D'autres aspects évoqués dans les prises de position sont ajoutés au rapport explicatif.

6 Objectifs sectoriels

Globalement, les objectifs sectoriels sont soutenus par la grande majorité des participants. La concrétisation différenciée des objectifs sectoriels, née de la collaboration avec les différentes instances fédérales, est jugée parfaitement claire. Il est néanmoins constaté à plusieurs reprises qu'il serait pertinent d'éviter les redondances. Quelques participants soulèvent la question du caractère contraignant des objectifs sectoriels pour les cantons.

Quelques cantons et les organisations de protection de la nature estiment que le point de vue adopté pour la formulation des objectifs sectoriels est davantage celui des politiques sectorielles que celui de la protection du paysage, alors qu'ils auraient souhaité l'inverse. Ils demandent en conséquence de renoncer à certaines formulations telles que « dans la mesure du possible ».



Le fait que les conséquences du changement climatique sur le paysage ne soient pas intégrées dans les objectifs sectoriels est une absence particulièrement remarquable. Plusieurs participants (cemsuisse, economiesuisse, CPT) proposent de fixer des objectifs sectoriels pour l'utilisation des matières premières, le but étant de favoriser l'utilisation des matières premières minérales présentes en Suisse afin d'éviter les transports de longue distance. L'impact de certaines subventions sur la qualité du paysage est un autre sujet évoqué dans les prises de position. Plusieurs participants (EspaceSuisse, FP, PSS) regrettent l'absence d'objectifs sectoriels pour les télécommunications, dont les bâtiments et les infrastructures ont pourtant une incidence sur le paysage. D'autres proposent de traiter plus en détail la question des espèces exotiques envahissantes.

- La révision doit absolument tenir compte du fait que les objectifs sectoriels actualisés ont été négociés avec les différents offices fédéraux. Leur acceptation est donc un élément central.
- Le point 5.2 du rapport explicatif décrit comme suit le caractère contraignant des objectifs sectoriels pour les cantons : lorsqu'ils prennent en considération les objectifs sectoriels, les cantons examinent la mise en œuvre concrète de ces derniers en fonction du pouvoir d'appréciation dont ils disposent. Selon les compétences définies par la Constitution, les objectifs sectoriels ont une efficacité plus ou moins directe : elle est plus immédiate dans les domaines relevant directement de la compétence de la Confédération (p. ex. constructions hors de la zone à bâtir) et l'est moins dans les domaines relevant de la compétence des cantons (p. ex. constructions sur les terrains à bâtir). Pour la construction des routes, la mise en œuvre des objectifs sectoriels relève donc de la Confédération, mais également du canton dès lors qu'il réalise un projet routier pour le compte de la Confédération. Lorsqu'il réalise un projet routier cantonal, le canton prend en considération les objectifs sectoriels et peut s'en écarter si sa décision est dûment justifiée. Dans le cadre de cette prise en considération, le canton peut naturellement formuler d'autres exigences plus étendues.
- Les participants ont remarqué à juste titre que le nombre, la concrétisation et la formulation des objectifs sectoriels sont hétérogènes. Ces différences existaient déjà dans la CPS de 1997, qui sert de base à la CPS actualisée. Elles sont fonction du degré de concrétisation des différentes politiques fédérales. La Confédération peut en effet formuler des objectifs plus détaillés dans une politique sectorielle dont elle est le maître d'ouvrage (p. ex. constructions fédérales) que dans une politique sectorielle dont elle fixe seulement les grands axes stratégiques (p. ex. politique régionale). Considérant cela, la reformulation complète et le rapprochement des objectifs ne sont ni pertinents ni réalisables. La révision se limite donc aux adaptations décrites ci-après pour les différents domaines thématiques.
- La version révisée de la CPS actualisée ne contient aucun nouvel objectif sectoriel. Le changement climatique est déjà évoqué dans l'objectif stratégique I et dans plusieurs objectifs sectoriels. L'interface avec des mesures d'adaptation aux changements climatiques est abordée dans le chapitre 1 de la CPS. L'utilisation des matières premières et le domaine des télécommunications sont déjà couverts par les objectifs de qualité paysagère généraux 3 et 4, comme précisé dans le rapport explicatif. Les subventions fédérales sont évoquées dans l'objectif sectoriel 8.B.

4.1 Constructions fédérales

Les objectifs sectoriels sont unanimement approuvés et les propositions d'adaptation sont peu nombreuses. Par exemple, le canton de Berne demande la définition d'un objectif sectoriel pour le démantèlement des bâtiments inutilisés qui sont sans importance en termes de conservation du patrimoine, ainsi que pour l'utilisation de ressources renouvelables telles que le bois. Les associations d'aménagistes et les Académies suisses des sciences proposent de remplacer le terme « environnement » (environnement des constructions fédérales) par « espaces ouverts ».

- Les points soulevés font l'objet d'ajouts dans le rapport explicatif.

4.2 Énergie

Les objectifs pour le secteur de l'énergie ont suscité des avis très différents, réclamant selon les cas un niveau de protection plus élevé ou, au contraire, moins élevé. Dix cantons soutiennent les objectifs sectoriels sans formuler la moindre remarque (AG, AI, GL, JU, NE, NW, OW, SG, UR, ZG). Plusieurs participants soulignent l'importance d'une bonne coordination avec la Stratégie énergétique 2050 et avec la Conception énergie éolienne et rappellent que la pesée des intérêts à réaliser de cas en cas doit être complète et équilibrée.

Objectif 2.A : certains participants (dont AR, GR, SZ, NE, CGCA, Centre Patronal) font observer qu'il ne doit pas y avoir de pondération unilatérale des intérêts en faveur du paysage, qu'au lieu d'optimiser les installations existantes il vaut mieux mettre l'accent sur le développement et qu'il convient également de tenir compte des coûts. À l'inverse, d'autres participants estiment que la formulation de l'objectif a tendance à relativiser la problématique, que la production d'énergie ne doit pas se voir accorder d'office un intérêt supérieur et que l'importance de cette dernière doit être déterminé dans le

cadre de pesées d'intérêts concrètes (CAS, CIPRA Suisse, svujasep, Académies suisses des sciences, associations d'aménagistes, sections cantonales de Paysage Libre). Des alternatives aux installations planifiées doivent être étudiées, en s'intéressant notamment à la question de la forme d'énergie (CAS, CIPRA). Un petit nombre de participants (dont LU, PSS, UVS, associations d'aménagistes, Académies suisses des sciences) demande que les éoliennes soient davantage thématiques et qu'un objectif sectoriel leur soit consacré ; l'association svujasep demande que ce nouvel objectif propose une différenciation détaillée par grande région. EIT.swiss soulève la question des installations de stockage d'énergie. Swissgrid, dont les projets poursuivent un objectif d'optimisation complète, attire l'attention sur le schéma d'évaluation relatif aux lignes de transport d'électricité. Swissgrid reconnaît la pertinence d'un développement du paysage suisse axé sur la qualité, mais attend des pesées d'intérêts qu'elles tiennent compte également des objectifs de la Stratégie énergétique, et pas seulement des impératifs de la protection.

Objectif 2.B : les cantons de Schaffhouse et de Thurgovie remarquent que la présence d'installations de production d'énergie est possible également dans les paysages protégés par le droit fédéral lorsque l'intérêt pour la production d'énergie est estimé supérieur à celui de la préservation du paysage. En cas d'atteinte au paysage, le canton du Valais estime que des mesures paysagères de remplacement sont nécessaires. Les organisations de protection de la nature approuvent l'objectif tel quel, tandis que les associations d'aménagistes et les Académies suisses des sciences proposent une formulation plus contraignante. Suisse Éole évoque l'importance de l'optimisation lors de la phase de planification et pense qu'il faut la renforcer plus particulièrement au niveau du plan directeur cantonal.

Objectif 2.C : plusieurs prises de position plaident pour davantage de protection (FR, VS, ZH, Académies suisses des sciences, organisations de protection de la nature) et demandent que soient également cités les milieux naturels protégés, les espèces protégées, les espèces prioritaires au niveau national et les biotopes cantonaux. Selon la Station ornithologique, l'objectif ne doit pas être relativisé mais au contraire renforcé afin que la pesée des intérêts ne soit pas jouée d'avance.

Objectif 2.D : selon Swissgrid, des déplacements de corridors doivent être possibles dans le cadre d'une pesée globale des intérêts.

Objectif 2.E : plusieurs participants proposent de supprimer l'objectif au motif que sa formulation est trop absolue et qu'il n'a pas suffisamment d'incidence sur le paysage (SH, TG, AES, UVS). D'autres demandent qu'il soit étendu aux éoliennes et aux chauves-souris (BE, Académies suisses des sciences, Station ornithologique). Swissgrid propose une formulation moins absolue, tandis que pvl suggère d'intégrer cet objectif dans l'objectif 2.C.

Objectif 2.F : les cantons de Schaffhouse et de Thurgovie renvoient à la LAT, selon laquelle les installations solaires ne doivent pas porter d'atteinte majeure aux biens culturels ni aux sites naturels. Pour le reste, l'intérêt à utiliser l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les intérêts esthétiques. Quelques participants (VD, TG, SH, associations d'aménagistes, pvl) notent par ailleurs que les installations photovoltaïques sur des constructions nouvelles doivent faire partie intégrante de la conception architecturale et qu'elles doivent pouvoir être réalisées également sur des parois antibruit, des ouvrages paravalanches (etc.) et, en fonction de la situation dans un contexte de double utilisation, sur des surfaces libres. Pour le reste, l'objectif est approuvé.

- Comme indiqué dans les documents, la CPS en tant que conception au sens de l'art. 13 LAT concrétise les prescriptions légales dans les domaines du paysage, de la nature et de la culture du bâti au moyen d'objectifs ayant force obligatoire pour les autorités (art. 22 OAT). Elle facilite ainsi la détermination et l'évaluation des aspects qualitatifs du paysage en cas de conflits d'objectifs entre les intérêts de l'utilisation et ceux de la protection. En ce sens, la CPS aide les autorités uniques compétentes à procéder à des pesées d'intérêts complètes, transparentes et valables devant un tribunal. Elle ne prend pas les devants sur la pesée des intérêts et ne formule aucune exigence se greffant sur les dispositions légales en vigueur. Considérant cela et au vu du soutien majoritaire aux différents objectifs, ces derniers sont laissés inchangés. La formulation de l'objectif 2.E est rendue moins absolue et l'objectif 2.F est étendu aux infrastructures nouvelles.

- Des considérations relatives à l'énergie éolienne, qui intéresse de nombreux participants, sont ajoutées dans le texte d'introduction et dans le rapport explicatif. Les exigences applicables aux éoliennes sont réglées dans une conception à part, au sens de l'art. 13 LAT. La CPS est coordonnée avec cette Conception énergie éolienne. La concrétisation et la pesée des intérêts sont réalisées notamment dans le cadre des plans directeurs cantonaux.
- Dans le rapport explicatif, le chapitre sur l'énergie est enrichi d'indications sur les dispositions légales régissant les intérêts nationaux dans le domaine de l'énergie, sur la validité des prescriptions légales de la LPN et sur d'autres éléments évoqués (p. ex. marge de manœuvre nécessaire pour des optimisations de projets, mesures de remplacement).

4.3 Santé, activité physique et sport

Les cantons, les associations sportives et les organisations de la santé se félicitent que les objectifs sectoriels abordent la question majeure des recoupements entre le paysage, la desserte, le sport et la santé. Des qualités paysagères élevées permettent souvent de promouvoir la santé dans des sites de proximité, par exemple dans des espaces de détente proches et attrayants. Les associations sportives, en particulier, demandent que les objectifs s'intéressent davantage à l'accessibilité du paysage pour le sport, la détente et l'activité physique. Pour les associations de protection de la nature, la priorité est de réduire et d'éviter les nuisances. Les cantons plaident pour la définition d'un objectif contribuant à améliorer la coopération et la coordination et demandent le déplacement de certains objectifs sectoriels vers les objectifs de qualité paysagère. Le canton de Zurich demande qu'un objectif sectoriel « Détente » soit défini à part.

- Le contenu des deux objectifs sectoriels 3.A et 3.C est transféré vers l'objectif de qualité paysagère 8 et vers l'objectif sectoriel 3.B. Un nouvel objectif sectoriel pour une meilleure coordination est par ailleurs créé. Les questions soulevées font l'objet de considérations complémentaires dans le rapport explicatif.

4.4 Défense nationale

Les objectifs sectoriels pour la défense nationale suscitent peu de retours. Quelques participants demandent une formulation plus contraignante, par exemple pour la réglementation de l'utilisation militaire des objets inscrits aux inventaires des biotopes d'importance nationale ou pour l'exploitation extensive et proche de la nature des surfaces agricoles utiles relevant du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) (associations d'aménagistes, organisations de protection de la nature, Académies suisses des sciences, PSS). Afin que la ressource sol soit utilisée efficacement, economiesuisse fait observer qu'il faudrait utiliser le sol le mieux adapté à la production agricole et exploiter intensivement les surfaces les plus précieuses sur le plan écologique indépendamment du fait qu'elles appartiennent à la Confédération ou à des agriculteurs.

- Les explications relatives à l'aviation militaire sont complétées. L'objectif sectoriel 4.A pour l'optimisation des activités englobe également l'aviation militaire. Les objectifs sectoriels étant conformes aux bonnes pratiques habituelles du DDPS, ils sont laissés inchangés. Comme la réglementation de l'utilisation militaire des objets inscrits aux inventaires des biotopes d'importance nationale est réglée par la loi de manière exhaustive, l'adjectif « certains » est supprimé de la formulation « certains objets », car il n'est pas pertinent dans ce contexte.

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

Les objectifs sectoriels sont largement approuvés. Il est demandé que l'objectif 5.A pour l'infrastructure écologique soit simplifié (BS, TG, CFP), qu'il englobe explicitement les inventaires de biotopes, pour davantage de surfaces protégées, et qu'il soit garanti par un plan sectoriel séparé ou une conception au sens de l'art. 13 LAT (organisations de protection de la nature). L'association HEV critique la façon dont la suppression des atteintes est traitée dans l'objectif 5.B : selon elle, l'objectif va trop loin et constitue une violation aux garanties de la situation acquise et de la propriété (HEV). Les cantons critiquent par ailleurs la garantie de la surface des paysages d'importance nationale (objectif 5.B) : dans le cas du paysage, à la différence des inventaires de biotopes, il s'agit plutôt de préserver des particularités et de promouvoir un développement axé sur la qualité.

Des participants font remarquer que plusieurs objectifs sectoriels devraient être définis comme des objectifs supérieurs de qualité paysagère ; la quasi-totalité des cantons le demande pour les objectifs 5.H et 5.I. Quelques participants souhaitent par ailleurs que les objectifs sectoriels ne visent pas seulement les Offices fédéraux des routes (OFROU), de l'environnement (OFEV) et de la culture (OFC), mais tous les offices fédéraux dont l'action a une incidence sur le paysage. Deux associations (sgv, SSE) réclament la suppression de l'objectif sectoriel 5.D au motif qu'il légitime l'implication de l'OFEV dans d'autres politiques sectorielles.

Plusieurs participants proposent des adaptations intéressantes concernant les acteurs à impliquer et la nécessité de fournir des conseils y compris aux propriétaires de biens-fonds. Enfin, il est demandé de reprendre les objectifs sectoriels définis jusqu'à présent pour la protection des espèces et pour les espèces des listes rouges (organisations de protection de la nature, PSS) et de faire des ajouts concernant les sites archéologiques, les monuments, les biens culturels, le patrimoine culturel et les géotopes. S'agissant de l'objectif 5.G, economieuisse considère que le soutien aux organisations n'est pas une tâche de la Confédération.

- Les objectifs sectoriels pour la politique du paysage et la protection de la nature et du patrimoine sont formulés directement à l'intention des trois offices fédéraux chargés de l'exécution de la LPN, à savoir l'OFROU, l'OFEV et l'OFC. Avec les instruments de la LPN affectés à ces offices, ils s'entendent ici comme des politiques sectorielles autonomes. La contribution et la responsabilité des autres offices fédéraux dans la réalisation des objectifs sont donc mentionnées dans les autres groupes d'objectifs sectoriels. Cet aspect est déjà précisé au point 4.5.1 du rapport explicatif, et plus particulièrement dans le passage sur l'objectif 5.A, qui fait référence aux objectifs sectoriels concernés.
- La garantie de la surface reste inscrite dans l'objectif 5.B au motif que la surface des paysages remarquables sur l'ensemble du territoire suisse ne doit pas reculer. La phrase sur l'élimination des atteintes est en revanche adaptée, et le rapport explicatif est modifié en conséquence.
- L'objectif 5.H concernant les conventions de droit international public est intégré dans l'objectif stratégique I. L'objectif 5.I est supprimé et inclus dans le point 4.5.1 du rapport explicatif. Par ses objectifs, la CPS veille à ce que l'exigence d'une politique du paysage cohérente soit satisfaite.
- Le rapport explicatif est complété comme suit : il évoque le mandat d'examen du PA SBS pour l'élaboration d'une conception d'infrastructure écologique, il précise que les biotopes en ce qu'ils constituent des habitats centraux sont couverts par l'objectif sectoriel 5.A et il cite le patrimoine archéologique et la politique du patrimoine culturel comme faisant partie intégrante de la culture du bâti.

4.6 Agriculture

Dix cantons ainsi que les organisations de protection de la nature sont d'accord avec les objectifs sectoriels et les approuvent explicitement sous leur forme actuelle (GL, GE, JU, LU, NE, NW, SH, SO, TG, ZH). Les autres cantons demandent que des modifications soient apportées en particulier aux objectifs 6.C, 6.G et 6.I et sont d'accord avec les autres objectifs. Le texte introductif est jugé trop court. De nombreux aspects liés à la biodiversité sont inclus dans les objectifs. Les contenus qui sont encore en discussion au Parlement ne doivent pas être pris en considération (deuxième étape de la révision de la LAT, PA22+). L'USP critique sur le fond l'actualisation de la CPS (aspects d'utilisation insuffisamment pris en compte, question des conflits d'objectifs non traitée, caractère contraignant et niveau de détail des objectifs ; lire aussi les explications dans le chap. 2 du rapport d'évaluation), mais ne formule aucune proposition concrète en vue d'adapter les objectifs sectoriels. Du point de vue des associations paysannes régionales, le développement des exploitations agricoles ne doit pas être freiné. L'agriculture traditionnellement à petite échelle doit pouvoir être rentable et compétitive dans des petites unités. Des charges supplémentaires occasionneraient davantage de coûts et pourraient entraîner des difficultés d'exploitation (ZBV, SOB). Dans les objectifs sectoriels pour l'agriculture, l'UMS soutient en particulier la planification transsectorielle, en précisant qu'elle doit également tenir compte de la disponibilité de sources de chaleur et d'énergie. Les Académies suisses des sciences soumettent de nombreuses demandes d'adaptation détaillées et souhaitent la définition d'un nouvel objectif pour la richesse structurelle du paysage. Elles et les associations d'aménagistes proposent

par ailleurs que l'utilisation des synergies avec l'aménagement du territoire et la politique forestière constitue un nouvel objectif. Pour sa part, Ökostrom Schweiz suggère d'inclure la production énergétique agricole dans les objectifs sectoriels.

Les valeurs indicatives figurant dans l'objectif 6.C sont différemment reçues : quatorze cantons souhaitent les supprimer (AG, AR, BL, BE, FR, GE, LU, OW, SG, SZ, UR, VD, VS, ZG), un canton demande la suppression de l'objectif tout entier (GR) et un canton propose de présenter les valeurs indicatives sous la forme d'une « recommandation » (NW). Ces parts relatives à la zone ne seraient pas conformes aux objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) ni aux discussions sur la PA22+. L'objectif 6.C est le seul objectif sectoriel (pour l'agriculture) contenant une valeur cible. Les autres cantons ainsi que les organisations de protection de la nature souhaitent que les valeurs indicatives soient conservées. Il est demandé par ailleurs que la contribution de ces surfaces à la diversité des espèces soit mentionnée (organisations de protection de la nature). La svu|asep propose une différenciation des valeurs basée sur une répartition des paysages suisses par grande région. Pour sa part, economiesuisse considère que les valeurs indicatives doivent être davantage expliquées.

À propos des objectifs 6.D et 6.E, quelques participants se demandent si l'interface avec la PA22+ est suffisamment claire. Concernant l'objectif 6.F pour les mesures d'amélioration foncière, certains suggèrent d'évoquer également les besoins des personnes en quête de détente et de soutenir en priorité l'entretien des routes naturelles plutôt que l'asphaltage (CIPRA, FP, svu|asep). Neuf cantons regrettent que les considérations se rapportant à la pesée des intérêts avant une remise en eau (objectif 6.G) soient trop centrées sur les surfaces d'assolement (AI, AR, GE, GR, LU, OW, SG, SZ, VD). Pour leur part, les organisations de protection de la nature et le PSS considèrent que la préservation, l'extension et la création de zones humides constituent un objectif important. Le fait que la réalisation des bâtiments et des installations soit limitée autant que possible à des sols qui conviennent moins bien à la production agricole et dont la priorité écologique est moindre (objectif 6.I) est critiquée par une partie des participants. Il existe beaucoup d'autres critères à prendre en compte pour le choix d'un site (AG, AR, GR, OW, VD). Certains se félicitent de l'objectif de protection des terres cultivables et estiment qu'il devrait s'appliquer à toutes les politiques sectorielles. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures fait valoir que le fait de se rabattre sur des terrains plus pentus n'est pas nécessairement une meilleure chose pour le paysage. Plusieurs cantons demandent la suppression de la dernière phrase sur le démantèlement (AG, AI, BL, GR, SG, VS).

- Les valeurs indicatives citées dans l'objectif 5.C sont directement issues des OEA définis dans le domaine de la biodiversité. Ces OEA sont fondés sur les lois existantes. Ils ont été énoncés par Agroscope en 2013 sur la base de connaissances scientifiques, comme indiqué dans le rapport explicatif. La version actuelle de la CPS fixe déjà un objectif de 65 000 ha pour les surfaces de grande qualité écologique ; la CPS actualisée concrétise et modernise cet objectif et utilise des valeurs en pourcentage pour tenir compte des modifications des surfaces. La CPS propose également des valeurs indicatives en pourcentage dans les secteurs des transports et de l'aviation civile. La fixation d'objectifs de surface est traitée plus en détail dans le rapport explicatif.
- La formulation actuelle de l'objectif 6.G étant moins stricte que l'interprétation qui en est faite par de nombreux participants, elle n'est que légèrement adaptée : elle continue de souligner la grande importance de la remise en eau pour la diversité des espèces et des milieux naturels, mais ne met plus l'accent sur les surfaces d'assolement en ce qui concerne le renouvellement des drainages.
- S'agissant de la protection des terres cultivables (objectif 6.I), le principe ii régissant l'aménagement du territoire s'applique à toutes les politiques sectorielles. L'agriculture étant considérée ici comme une politique sectorielle, elle joue dans ce domaine un rôle de modèle. Du seul point de vue de la protection des terres cultivables, le démantèlement de bâtiments et d'installations agricoles qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage est un objectif important, indépendamment de la deuxième étape de la révision de la LAT. La formulation est toutefois adaptée.
- D'autres intérêts exprimés lors de la consultation donnent lieu à des adaptations dans le rapport explicatif (interfaces avec la PA22+, structures paysagères, prise en considération des

besoins des personnes en quête de détente, entretien des routes naturelles, synergies dans la planification agricole).

4.7 Aménagement du territoire

Les objectifs sectoriels sont partagés par la majorité des participants. La plupart des cantons et la CGCA apprécient que la formulation des objectifs soit centrée sur la contribution des processus d'aménagement du territoire au renforcement de l'identité régionale du paysage, en particulier dans l'optique du développement de l'urbanisation. Ils suggèrent en conséquence de compléter le titre en y ajoutant le terme « développement de l'urbanisation ». Pour quelques participants dont Helvetia Nostra, les objectifs ne vont pas suffisamment loin au regard de la pression politique massive qui s'exerce au sujet des bâtiments construits hors de la zone à bâtir et des conséquences supplémentaires que cela produit sur le paysage. La plupart des cantons et la CGCA regrettent l'absence d'un objectif contribuant à enrayer la détérioration de la qualité du paysage au moyen d'une utilisation mesurée du sol ; comme c'est un but essentiel de l'aménagement du territoire, un tel objectif doit être ajouté dans la CPS. À l'inverse, le canton d'Argovie demande la suppression de la phrase « le sol est utilisé de façon mesurée » dans l'objectif 7.C au motif que cette obligation légale (art. 1, al. 1, LAT) est déjà inscrite dans l'objectif de qualité paysagère 4 (« Réaliser les interventions avec soin, en visant la qualité ») et dans le principe ii régissant l'aménagement du territoire (« Utiliser durablement le territoire »).

Les associations d'aménagistes demandent que le patrimoine culturel soit explicitement mentionné dans l'objectif 7.A. Plusieurs associations sportives et le Service du sport du canton de Fribourg souhaitent que l'aspect de détente évoqué dans l'objectif 7.B soit complété par le terme « activité physique ». La majorité des cantons et la CGCA demandent par ailleurs que les « espaces de grande qualité acoustique » soient supprimés de l'objectif 7.B du fait qu'ils sont implicitement inclus dans les « espaces ouverts » mentionnés juste avant et que l'expression en elle-même n'est pas claire. Dans plusieurs prises de position (Pro Natura, PUSCH, WWF), il est demandé que l'utilisation du paysage à des fins récréatives en dehors des aires protégées et des surfaces de grande qualité écologique fasse l'objet d'une planification. Pour les Académies suisses des sciences, l'objectif ne doit pas évoquer uniquement la mise en réseau, mais aussi la valorisation écologique. Le canton de Bâle-Campagne demande que le démantèlement des bâtiments et des installations qui ne sont plus utilisés soit supprimé de l'objectif 7.C (et donc aussi de l'objectif 6.I), car ce point est à l'ordre du jour des discussions politiques actuelles sur la deuxième étape de la révision de la LAT. L'association ZBV demande l'ajout d'un renvoi réciproque aux deux objectifs, dans le but d'accroître la cohérence de l'exécution. À l'inverse, plusieurs participants dont le canton de Schwytz, le CAS et les Académies suisses des sciences approuvent explicitement l'objectif 7.C et suggèrent seulement quelques ajouts. Le COTER propose de renforcer comme suit la dernière phrase de l'objectif : « Les bâtiments qui ne sont plus utilisés sont démantelés ». Dans l'objectif 7.D, plusieurs participants (Pro Natura, CAS, FP, WWF) proposent que la préservation des milieux naturels soit complétée par leur valorisation. Le canton d'Argovie demande la suppression de l'objectif 7.E au motif que l'élaboration des objectifs régionaux de qualité paysagère est une tâche de planification directrice qui est déjà suffisamment définie. Plusieurs prises de position (Pro Natura, PSS, FP) proposent d'enrichir le texte introductif de sorte qu'il mentionne explicitement l'importance des instruments de l'aménagement du territoire pour l'infrastructure écologique et qu'il fasse référence à l'élaboration (attendue) d'un plan sectoriel ou d'une conception pour l'infrastructure écologique. Les associations d'aménagistes et les Académies suisses des sciences proposent la définition d'un nouvel objectif.

- L'idée d'un nouvel objectif contribuant à enrayer la consommation de paysage grâce à l'utilisation mesurée du sol n'est pas retenue : cet aspect est déjà contenu dans l'objectif de qualité paysagère 4 et dans le principe ii régissant l'aménagement du territoire.
- Le passage concernant les espaces de grande qualité acoustique est supprimé de l'objectif 7.B. Dans les explications, il est précisé que les espaces ouverts avec une acoustique agréable comptent déjà parmi les espaces ouverts de grande qualité. L'importance des espaces ouverts pour l'activité physique est déjà précisée dans l'objectif.
- Dans l'objectif 7.C, le passage disant que les bâtiments et les installations qui portent atteinte au paysage doivent être démantelés dans la mesure du possible est laissé inchangé. Cela correspond à la réglementation qui s'applique aujourd'hui déjà dans de nombreux cas (p. ex.

démantèlement des infrastructures touristiques qui ne sont plus utilisées en application de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles [RS 743.01], suppression des atteintes en application de l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels [RS 451.11] et de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs [451.36]). La formulation choisie n'anticipe aucunement les discussions à propos d'une obligation générale de démantèlement telles qu'elles sont menées dans le cadre de la révision de la LAT (deuxième étape). Un complément en ce sens est ajouté dans le rapport explicatif.

- La valorisation des milieux naturels et des paysages (objectif 7.D) est un aspect suffisamment couvert par les objectifs de qualité paysagère 6 et 14.
- Le rapport explicatif rappelle que l'héritage culturel contribue à une culture du bâti de qualité élevée et qu'à ce titre il occupe une place de choix dans le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. S'agissant de l'objectif 7.D, les explications font référence aux conceptions cantonales d'infrastructure écologique en cours d'élaboration et mentionnent le mandat d'examen du PA SBS concernant l'élaboration d'une conception ou d'un plan sectoriel pour l'infrastructure écologique.

4.8 Développement régional

Les objectifs sectoriels pour le développement régional suscitent peu de retours. L'UVS attire l'attention sur le fait que le développement régional tel qu'il est présenté dans le texte introductif tourne presque exclusivement autour de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. L'introduction devrait parler également de la politique des agglomérations de la Confédération et citer comme acteur l'Office fédéral du développement territorial. Les associations d'aménagistes demandent la création d'un nouvel objectif pour le renforcement des valeurs paysagères, naturelles et culturelles dans les projets d'agglomération. L'objectif 8.B est salué de façon explicite par plusieurs participants (FP, WWF, BirdLife) ; d'autres estiment qu'il s'agit d'un objectif supra-sectoriel et proposent qu'il soit mentionné dans les objectifs stratégiques (associations d'aménagistes, Académies suisses des sciences). Le canton du Valais suggère d'évoquer également l'effet de développement que les subventions fédérales ont sur le paysage et la nature. Le WWF réclame l'application de cet objectif pour les cantons et les communes également. Selon economiesuisse, il faudrait remplacer le terme « atteintes » par « conséquences négatives involontaires ». Le canton d'Obwald et l'association ZBV demandent que la description dans le rapport explicatif soit relativisée afin de tenir compte des interventions humaines pour le développement touristique dans la région de montagne.

- Les objectifs sectoriels pour le développement régional sont laissés inchangés. L'objectif 10.E aborde déjà la question du paysage et de la biodiversité dans les agglomérations. Le texte introductif est adapté de manière à préciser que le développement régional est un thème qui concerne toute la surface de la Suisse et qui englobe également la politique des agglomérations. Les compléments et les renvois correspondants sont ajoutés dans le rapport explicatif.

4.9 Tourisme

Sur le fond, les quatre objectifs sectoriels pour le tourisme sont approuvés par la majorité des participants. Ces derniers se félicitent en particulier du renforcement de la collaboration transsectorielle (SAB, TUZ), dans laquelle Prométerre estime qu'il faudrait davantage intégrer l'agriculture de montagne. Selon SuisseMobile, l'importance de la mobilité douce n'est pas suffisamment soulignée. Quelques participants (TG, ZG, associations sportives, Service du sport du canton de Fribourg, Suisse Rando) réclament la création d'un nouvel objectif pour la promotion d'un tourisme proche de la nature (« Le tourisme proche de la nature, qui n'a aucune conséquence sur la réalisation des objectifs de protection spécifiques du site ou de l'objet, est promu. »). Le canton de Genève souligne le fait que, dans ce contexte, le paysage hors des espaces ruraux et des régions de montagne est lui aussi important, or il n'est quasiment pas évoqué dans les objectifs. Helvetia Nostra demande un nouvel objectif pour la gestion durable des régions (hautement) touristiques, qui subissent massivement la pression du développement. Plusieurs cantons et acteurs des régions de montagne (OW, RMS, TUZ) estiment que l'intérêt économique que les secteurs hautement touristiques représentent pour l'espace alpin n'est pas suffisamment pris en considération. Les

associations sportives souhaiteraient que l'utilisation touristique intensive et l'utilisation touristique proche de la nature soient plus nettement différenciées dans les objectifs et que l'accessibilité soit évoquée de manière explicite. D'autres acteurs de la région de montagne et de la branche des transports et des remontées mécaniques craignent que la CPS durcisse les exigences relatives aux processus de planification et aux bâtiments et aux installations, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires (RMS, TUZ).

Dans l'objectif 9.B, plusieurs participants jugent l'expression « habitats de la faune sauvage » trop spécifique et proposent de la remplacer par « habitats sensibles » (SG, Académies suisses des sciences). Les associations sportives demandent que l'objectif soit limité géographiquement aux sites fédéraux de protection de la faune sauvage. La CFP demande pour sa part que l'objectif insiste davantage sur la réduction des perturbations des habitats de la faune sauvage et ne soutient globalement les objectifs sectoriels qu'à cette condition. S'agissant de l'objectif 9.D, quelques participants (SG, GR, Pro Natura, FP, WWF) pensent que l'expression « au niveau régional » est trop floue et donc inapplicable. La formulation doit se rapprocher du texte du rapport explicatif. Le PSS se félicite de la délimitation des régions à utilisation touristique intensive. Quelques participants (LU, CAS, Patrimoine suisse, FP) demandent que la précision suivante soit ajoutée : les compartiments de terrain qui ne sont pas encore desservis sont préservés. Le WWF propose l'ajout suivant dans l'objectif 9.B : « les paysages intacts sont gardés libres d'installations touristiques causant des perturbations ». Les associations d'aménagistes réclament deux nouveaux objectifs : le premier concerne la responsabilité du tourisme et sa contribution à la préservation et à la valorisation des ressources qu'il utilise (demande formulée également par les Académies suisses des sciences) ; le deuxième consiste à intégrer le changement climatique dans les stratégies de développement touristique.

- Le tourisme proche de la nature est intégré dans l'objectif 9.A. Pour le reste, les objectifs sont laissés inchangés.
- Les aspects suivants sont ajoutés dans le rapport explicatif : importance de la qualité du paysage pour le tourisme y compris dans les espaces ruraux et urbains, régions à utilisation touristique intensive, mobilité douce. Le rapport explicatif fournit déjà suffisamment d'indications pour la concrétisation d'un ratio de desserte équilibré au niveau régional. Le fait que les paysages particulièrement précieux ne doivent pas être desservis par des installations de transport touristique est déjà réglé à l'art. 7, al. 3, de l'ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles (RS 743.011). Par ailleurs, l'objectif de qualité paysagère spécifique 11 s'applique également aux paysages de haute montagne.

4.10 Transports

Sur le fond, les objectifs sectoriels pour les transports sont approuvés. Sur la forme, diverses adaptations sont proposées. Les associations d'aménagistes demandent par ailleurs qu'un nouvel objectif, basé sur les mesures de la Stratégie Culture du bâti, impose aux infrastructures de transport un niveau élevé de qualité en matière de culture du bâti. Le canton de Saint-Gall suggère que le texte introductif mentionne tous les modes de transport.

Quelques cantons (BE, BL, NW) remarquent que la formulation de l'objectif 10.A n'est pas claire et qu'elle doit être précisée conformément aux explications. Plusieurs participants (associations de protection de la nature, FP, HSR, Académies suisses des sciences) demandent un élargissement de l'objectif 10.B afin qu'il englobe spécifiquement la biodiversité. Pour sa part, economie suisse souhaite que le transport individuel motorisé soit pris en considération, étant le moyen de transport le plus important en Suisse.

L'objectif 10.C suscite plusieurs retours (BE, TG, UVS, Académies suisses des sciences) : sur le fond, l'ambition de regrouper les infrastructures de transport est approuvée, d'autant qu'elle correspond à l'état de la technique en matière de planification. Sur la forme, l'assainissement total pose question : certains se demandent si un regroupement d'infrastructures est réaliste dans le cas d'un simple projet d'assainissement total et s'il ne serait pas préférable de se limiter aux constructions et aux extensions. D'autres proposent de ne pas fixer concrètement une longueur totale minimum (en général, 5 km), mais un objectif général permettant un examen et une appréciation au niveau du projet individuel.

Plusieurs prises de position soulignent de manière explicite la qualité de l'objectif 10.D (associations de protection de la nature). Comme pour l'objectif 7.B, la majorité des cantons demandent de ne pas introduire de nouvelles notions terminologiques (« espaces présentant des qualités acoustiques importantes »). L'UVS regrette que l'objectif évoque uniquement les effets positifs des mesures de protection contre le bruit (réduction du bruit), sans mentionner les potentiels effets négatifs (atteinte au paysage, effet de coupure, etc.). Par ailleurs, l'objectif n'est pas assez précis sur la question des éclairages (AG, BE, economiesuisse), sur laquelle il doit insister davantage (WWF).

L'UVS se félicite de l'objectif 10.E pour le paysage et la biodiversité dans les agglomérations. Quelques cantons (dont VD et ZH) réclament un financement fédéral pour la mise en œuvre des mesures paysagères des projets d'agglomération.

L'objectif 10.F suscite un petit nombre de retours : le canton d'Argovie demande pourquoi l'effet de coupure des infrastructures routières doit être réduit uniquement dans le cadre de travaux de transformation ou de développement mais pas de construction ; le canton de Thurgovie rappelle que chaque point de passage ne justifie pas une mesure constructive (crapauducs) et que les installations avertissant de la présence de la faune ne sont plus aussi efficaces au bout de quelques années, comme l'expérience le prouve.

S'agissant de l'objectif 10.G pour les aires de verdure semi-naturelles, la SSE et les cantons de Neuchâtel, de Saint-Gall et de Schwytz demandent la suppression de la valeur en pourcentage ; l'UVS regrette l'absence de valeurs quantitatives presque partout ailleurs et note qu'il est difficile de comprendre à quelles surfaces se réfère la valeur de 20 % prévue dans l'objectif 10.G. Selon les CFF, le pourcentage doit être déterminé en concertation avec les grands gestionnaires d'infrastructure. D'autres participants (LU, Pro Natura, Patrimoine suisse, PSS, FP, WWF, Académies suisses des sciences) observent que le pourcentage est trop faible. Le canton de Thurgovie et les CFF ne comprennent pas les explications relatives aux mesures de remplacement prévues à l'art. 18, al. 1^{er}, LPN.

- Sur le fond, les objectifs sectoriels pour les transports sont laissés inchangés. Leur formulation respective laisse suffisamment de marge pour une mise en application adaptée à chaque cas concret, notamment en ce qui concerne le regroupement des infrastructures. L'objectif 10.A est formulé plus clairement. Dans l'objectif 10.D, les « espaces présentant des qualités acoustiques importantes » deviennent des « espaces ouverts dont l'acoustique est ressentie comme agréable » et la question de l'éclairage des infrastructures de transport est précisée. L'objectif 10.F mentionne également les travaux de construction, et plus seulement les travaux de transformation et de développement. L'idée d'un nouvel objectif imposant un niveau élevé de qualité en matière de culture du bâti n'est pas retenue, car cet aspect est déjà réglé dans l'objectif sectoriel 10.B et dans l'objectif de qualité paysagère 4.
- Le rapport explicatif est complété comme suit : les explications font référence à la mobilité douce également, les corridors faunistiques d'importance supra-régionale sont dénommés autrement et les considérations sur les aires de verdure semi-naturelles sont précisées.

4.11 Forêts

Dans leur grande majorité, les participants sont d'accord avec les objectifs sectoriels pour les forêts. La Société forestière suisse note que la CPS est cohérente et coordonnée avec la Politique forestière 2020. Sept cantons (AG, AI, BS, GE, TG, SO, UR), la CFP et ForêtSuisse estiment que l'objectif pour une sylviculture proche de la nature n'est pas utile puisque la question est déjà réglée par la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0). Cela vaut également pour l'objectif 11.B visant à renforcer la diversité du paysage (CFP, GE, BS, TG, SO, AG, AI). Cet objectif est par ailleurs difficile à mettre en œuvre du fait qu'il dépend d'un grand nombre d'acteurs (BE). Pour quelques participants (CIPRA Suisse, FP), l'objectif doit préciser que les coupes de bois doivent porter le moins possible atteinte au paysage. Le canton de Bâle-Ville et l'UVS proposent par ailleurs de compléter l'objectif en parlant également des forêts proches du milieu bâti et de leurs fonctions.

Il est proposé de fusionner les objectifs 11.C à 11.E et de les réunir sous le titre « Milieux naturels forestiers de grande valeur paysagère », au motif que la CPS doit se concentrer sur les valeurs paysagères et non sur les espèces (CFP, BL, BS, GE, SO, TG, ZH). À l'inverse, les associations de

protection de la nature soulignent l'importance des milieux naturels forestiers pour la diversité des espèces et pour l'infrastructure écologique et souhaitent que cet aspect soit davantage mis en avant. Les associations sportives souhaitent que l'objectif 11.D parle également de l'accès aux réserves forestières pour les personnes en quête de détente et d'activité physique. Selon quatre cantons (BE, BL, BS, FR), il convient de préciser dans l'objectif 11.F que les synergies doivent être exploitées mutuellement par toutes les politiques sectorielles. Le canton d'Argovie estime que cet objectif est déjà garanti par des bases légales existantes.

- Les objectifs sectoriels pour les forêts sont maintenus, étant approuvés par la majorité des participants. La CPS traite également d'aspects de la biodiversité ayant une incidence territoriale. Les questions soulevées à propos des bases légales pour la sylviculture proche de la nature, des synergies avec différents instruments de planification, etc. sont reprises et réglées dans le rapport explicatif.
- La forêt urbaine est intégrée dans l'objectif de qualité paysagère 8 ; ses fonctions et son importance pour la société sont mentionnées dans le rapport explicatif.
- Dans la majorité des cas, le libre accès aux réserves forestières n'est pas en contradiction avec les objectifs de protection des réserves forestières. Il est limité uniquement dans des cas spéciaux (parcs nationaux, zones centrales des parcs naturels périurbains, zones de tranquillité pour la faune, objectifs de protection spécifiques). En vertu de l'art. 699 CC, les autorités compétentes peuvent édicter des défenses spéciales limitées à certains fonds. En vertu de l'art. 702 CC, des restrictions de droit public peuvent être apportées pour la conservation des curiosités naturelles et la protection des sites. L'accessibilité est également réglée à l'art. 14 LFo. Le rapport explicatif est complété en ce sens.

4.12 Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels

Les objectifs sectoriels pour l'aménagement des eaux et la protection contre les dangers naturels sont majoritairement soutenus. Quelques participants demandent que les conséquences du changement climatique sur les eaux soient davantage abordées (CFP, organisations de protection de la nature, quelques cantons dont BL, NW, TG). La fonction écologique des eaux doit avoir la priorité sur l'utilisation à des fins récréatives (organisations de protection de la nature, quelques cantons dont BL, BS, TG, UR). Les associations sportives demandent que l'accès soit garanti aux personnes en quête de détente et d'activité physique. D'après l'association HEV, la formulation des objectifs est trop absolue et trop vaste ; les conséquences pour l'économie et les propriétaires de biens-fonds doivent être proportionnées. Le canton d'Obwald rappelle qu'il n'est pas possible d'aller plus loin que le droit en vigueur, que ce soit pour renforcer la dynamique naturelle des eaux ou pour agrandir l'espace réservé aux eaux. L'association ZBV demande que les objectifs se concentrent davantage sur les deux aspects suivants : intégration de critères socioéconomiques dans la planification des mesures de revitalisation, prévention des conflits grâce à l'implication précoce de tous les acteurs concernés. Les organisations de protection de la nature demandent que l'objectif 12.A mentionne les mesures de remplacement en plus des mesures de valorisation.

Douze cantons et la CGCA réclament la suppression de l'objectif 12.F relatif à la végétation des rives, au motif qu'il est déjà couvert par les objectifs 12.B et 12.D (AG, BS, BE, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, TG, CGCA). Le canton de Zoug se prononce explicitement pour le maintien de l'objectif 12.F, mais réclame une formulation plus concrète et en particulier des précisions sur la gestion des espèces exotiques envahissantes. L'UTP suggère de spécifier les mesures d'aménagement du territoire pour la protection contre les crues.

- Les objectifs sectoriels restent inchangés en majeure partie. L'objectif 12.F est supprimé et la question de la végétation des rives est transférée vers l'objectif 12.D ; les commentaires sont adaptés en conséquence dans le rapport explicatif.
- Les conséquences des changements climatiques sur les eaux sont évoquées dans le rapport explicatif. Les commentaires existants sur les autres aspects cités (p. ex. accessibilité, proportionnalité) sont adaptés là où nécessaire. Les mesures de remplacement sont déjà traitées dans l'objectif de qualité paysagère général 4. Une référence à cet objectif est ajoutée dans le rapport explicatif.

4.13 Aviation civile

Treize cantons ne se prononcent pas sur les objectifs sectoriels pour l'aviation civile (AR, BL, BS, FR, GR, JU, OW, SH, SZ, TI, UR, VD, VS). Le canton de Zurich souligne l'importance économique des aéroports, dont il doit être dûment tenu compte lors des pesées d'intérêts. Les possibilités liées à la technique et à l'exploitation doivent être dûment prises en considération elles aussi. L'ASA, Aerosuisse, economiesuisse et les aéroports de Zurich et de Genève sont unanimes : conformément au mandat donné par la Confédération, le développement de l'infrastructure aéronautique civile doit se voir accorder la même valeur que les intérêts de la population, de la nature et du paysage. Le développement des aéroports nationaux doit avoir la priorité sur d'autres mesures de valorisation et de protection. Cet aspect doit être repris dans les objectifs 13.A à 13.C. Par ailleurs, la sécurité du trafic aérien doit être prise en compte et le risque de collision aviaire doit être réduit. L'aéroport de Genève ajoute que les aspects économiques et sociaux doivent être intégrés dans les objectifs. economiesuisse rappelle que l'intérêt national que représente l'utilisation des aéroports nationaux est inscrit dans la loi. La politique aéronautique et le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, dont la partie conceptuelle est en cours de révision, doivent eux aussi être pris en considération. Un particulier (Buergi) demande que les vols d'hélicoptères soient limités à deux jours par semaine. L'association SHA est fondamentalement critique à l'égard de l'actualisation de la CPS (aspects d'utilisation insuffisamment pris en compte ; lire aussi les explications dans le chap. 2 du rapport d'évaluation) et rejette les objectifs sans formuler de demandes détaillées.

Les organisations de protection de la nature, la FP et le CAS demandent une formulation plus large de l'objectif 13.C : le calme et la tranquillité étant des biens précieux dans les Alpes, les nuisances sonores dues au trafic aérien doivent être réduites également dans les paysages de haute montagne et en haute montagne. Aerosuisse attire l'attention sur le respect de la sécurité aérienne et demande aux autorités de promouvoir des aéronefs et des hélicoptères modernes émettant peu de bruit et de gaz d'échappement tant lors des opérations courantes que des vols à des fins de formation. Les associations sportives souhaitent que l'objectif pour les libéristes (13.D) soit intégré à l'objectif 13.C et RMS demande la suppression de l'objectif 13.D. Un canton fait valoir que l'objectif 13.D ne peut pas être mis en œuvre du fait que beaucoup d'animaux sauvages réagissent très violemment à la présence de parapentes. Cela supposerait des hauteurs de survol très élevées, voire des interdictions de survol.

L'objectif 13.G est jugé important, mais sept cantons regrettent sa formulation difficilement compréhensible (BE, GE, GL, LU, NW, TG, ZG). Quelques participants estiment que la valeur indicative de 12 % est trop spécifique pour une conception générale, et la différence par rapport à l'objectif 10.G (« 20 % des surfaces ») n'est pas comprise (AG, NE, SG). Les organisations de protection de la nature et la FP souhaitent une valeur indicative plus élevée ; elles et le PSS s'opposent à ce que des surfaces situées hors du périmètre de l'aéroport soient intégrées dans le calcul.

- Les objectifs sectoriels pour l'aviation civile sont laissés inchangés, à l'exception de l'objectif 13.G dont la formulation est rendue plus compréhensible.
- L'importance économique de l'aviation civile est déjà abordée dans le rapport explicatif, qui fait également référence aux bases y afférentes (politique aéronautique et plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique). La CPS n'anticipe aucunement la pesée des intérêts au cas par cas (lire aussi le chap. 2 du rapport d'évaluation). L'intérêt national porté aux aéroports nationaux est ajouté dans le rapport explicatif.

7 Application et mise en œuvre de la CPS

Les explications relatives à la mise en œuvre sont globalement approuvées. Du point de vue des cantons, la mise en œuvre telle que prévue au point 1.7 de la CPS est proportionnée. Il est toutefois important que les compétences respectives de la Confédération, des cantons et des communes en matière de planification soient respectées et que les marges d'appréciation et d'action des cantons demeurent garanties. En ce sens, le fait que la CPS s'adresse directement aux communes est un point critique.

Le COTER souligne l'importance des mesures prévues, en ce qu'elles sont décisives pour la réussite de la CPS. Cette réussite suppose de contrôler la réalisation des objectifs (CFNP, COTER, associations d'aménagistes, Académies suisses des sciences, WSL) ainsi que la mise en œuvre de la CPS par les cantons (Helvetia Nostra). Dans cette perspective, les Académies suisses des sciences proposent d'introduire d'ores et déjà dans les objectifs stratégiques une nouvelle actualisation de la CPS et de prévoir pour cela un contrôle de la mise en œuvre et un suivi des effets. Selon plusieurs cantons, Pro Natura et Patrimoine suisse, il faudrait formuler les mesures en des termes plus facilement mesurables ou définir des indicateurs mesurables. Le lien avec le programme de monitoring Observation du paysage suisse est relevé et apprécié (ZH, Académies suisses des sciences). Les associations de protection de la nature insistent sur le fait que les mesures prévues s'entendent uniquement comme des mesures de soutien, qui doivent encadrer la mise en œuvre pleine et entière de la CPS par tous les secteurs.

L'ACS émet un avis critique ; elle demande que les mesures soient révisées en profondeur afin d'y intégrer l'échelon communal. Selon economiesuisse, la question de la pertinence économique des mesures n'est pas suffisamment traitée. Prométerre trouve la mise en œuvre trop centraliste. En raison du niveau élevé des objectifs, l'association des présidents de communes du canton de Zurich craint que l'instrument soit peu accessible et apporte donc peu de soutien aux communes.

Les avis reçus à propos du plan de mesures visent à apporter des précisions. S'agissant des mesures elles-mêmes, nombreux sont les participants qui se félicitent de la mesure 5.1 « Renforcement du système de gestion des connaissances en matière de paysage ». Selon eux, le conseil aux cantons et aux communes peut avoir un effet déterminant (FSP, Académies suisses des sciences, HSR). L'UVS souhaiterait que l'orientation vers les besoins des villes et des communes soit encore plus marquée et qu'une mesure porte sur les subventions permettant aux villes et aux communes de mettre en œuvre des projets en faveur du paysage. Le renforcement du conseil aux communes est également demandé par l'association des présidents de communes du canton de Zurich. Selon l'association HEV, mieux vaut guider les acteurs au moyen d'incitations (p. ex. des conseils gratuits ou des offres d'informations) qu'au moyen de prescriptions et de sanctions. RMS et TUZ insistent sur le fait qu'il est important de promouvoir les compétences spécialisées car les entreprises de remontées mécaniques, les organisations du tourisme, les régions et les communes n'ont pas suffisamment de connaissances à ce jour pour garantir la sécurité de planification requise dans le cadre de la procédure d'autorisation. L'USP approuve elle aussi le renforcement du conseil et de la formation continue. La plupart des cantons notent qu'à l'avenir les cantons et d'autres partenaires seront eux aussi amenés à intervenir dans les domaines de la communication et de la sensibilisation.

La mesure 5.2 « Développement d'un pool de terrains » est controversée : le FSP s'en félicite, d'autres participants (quelques cantons, les associations de protection de la nature et l'association SOBV) émettent un avis critique à son sujet et la Société forestière suisse demande une coordination avec le projet pilote A.1.4 du PA SBS. Les nombreux autres avis sur les différentes mesures sont pris en compte dans le cadre de la révision du plan de mesures ; ils ne peuvent pas tous être présentés ici.

Pour résumer, les facteurs de réussite de la mise en œuvre sont la collaboration, ainsi que la mise en réseau et la coordination interdisciplinaires entre les politiques sectorielles. Compte tenu de la complexité grandissante des processus de planification et de la réglementation, une collaboration entre tous les échelons de l'État est indispensable pour trouver conjointement des solutions appropriées (ACS, UVS, Développement Suisse). Dans ce contexte, les associations d'aménagistes soulignent l'importance de la Conférence tripartite, la mise en œuvre de la CPS étant susceptible de constituer un axe majeur de son programme de travail 2022-2026. Plusieurs acteurs demandent à être associés à la mise en œuvre (CFP, associations d'aménagistes, ACS, UVS, associations de protection de la nature, RMS, UMS). Les associations sportives souhaitent contribuer elles aussi à la mise en œuvre des mesures. Elles proposent leur collaboration en particulier pour les mesures 5.3 « Valorisation et développement des districts francs fédéraux et des réserves OROEM » et 9.3 « Gestion des visiteurs et formation continue » et soulignent l'importance de la gestion des visiteurs, qu'il convient de promouvoir (NW également).

Plusieurs participants (CFNP, associations d'aménagistes, FP) s'expriment au sujet des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la CPS (point 1.7 de la CPS) : ils doutent que les objectifs puissent être réalisés par les organisations existantes avec les ressources disponibles. Les Académies suisses des sciences estiment qu'il faut des ressources financières et personnelles supplémentaires ainsi que des compétences supplémentaires dans le domaine du paysage et de la nature. Cela concerne notamment la très importante mesure 5.1 (prestations de conseil), comme le souligne le FP.

- L'intégration des cantons, des communes et d'autres acteurs du paysage dans la mise en œuvre de la CPS est inscrite dans le premier chapitre de celle-ci. L'établissement de rapports sur la mise en œuvre de la CPS y est également mentionné.
- Les mesures font l'objet de quelques modifications basées sur les avis reçus. Il s'agit en particulier de retirer du catalogue certaines mesures déjà engagées et de rectifier certains recoupements, p. ex. avec le PA SBS. La mise en œuvre des mesures est entreprise par les organisations existantes avec les ressources financières et personnelles disponibles.
- Il est prévu d'initier le renforcement du système de gestion des connaissances en matière de paysage dès que le Conseil fédéral aura approuvé la CPS actualisée.

Annexe : liste des prises de position (147)

Cantons (26)

Argovie (AG), Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), Bâle-Campagne (BL), Bâle-Ville (BS), Berne (BE), Fribourg (FR), Genève (GE), Glaris (GL), Grisons (GR), Jura (JU), Lucerne (LU), Neuchâtel (NE), Nidwald (NW), Obwald (OW), Schaffhouse (SH), Schwytz (SZ), Soleure (SO), Saint-Gall (SG), Tessin (TI), Thurgovie (TG), Uri (UR), Vaud (VD), Valais (VS), Zoug (ZG), Zurich (ZH)

(le canton de Fribourg s'est exprimé par la voix de la Chancellerie d'État mais également du Service du sport)

Conférences et commissions (8)

Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP), Fonds suisse pour le paysage (FSP), Conseil de l'organisation du territoire (COTER), Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA), Association des communes suisses (ACS), Union des villes suisses (UVS), Conférence pour la forêt, la faune et le paysage (CFP), Commission suisse pour l'UNESCO (CSU)

Communes (4)

Lausanne, Poschiavo, Rossemaison, Wald

Associations et organisations actives au niveau national (72)

Aéro-Club de Suisse, BirdLife Suisse, Centre Patronal, UC Suisse, CIPRA Suisse, Fédération faïtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses (Aerosuisse), Dark-Sky Switzerland, economiesuisse, EIT.swiss, EspaceSuisse, Association suisse de l'industrie des graviers et du béton (ASGB), Paysage Libre Suisse, Hauseigentümergeverband Schweiz (HEV), Helvetia Nostra, ChasseSuisse, Jungwacht Blauring Schweiz, Conférence Pierres et Terres (CPT), Amis de la nature Suisse, Réseau des parcs suisses, Ökostrom Schweiz, Mouvement Scout de Suisse, associations d'aménagistes (Société suisse des ingénieurs et des architectes sia, Fédération suisse des architectes paysagistes FSAP, Fédération des architectes suisses FSA, Fédération suisse des urbanistes FSU), L'environnement en pratique (PUSCH), Pro Natura, Club alpin suisse (CAS), Union suisse des paysans (USP), Fédération suisse de boccia (FSB), Société suisse de géomorphologie, Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), Association suisse des spécialistes du verdissement des édifices (ASVE), Association suisse de football (ASF), Société suisse des spécialistes en prévention et santé publique (SPHD), Société suisse de spéléologie, Société suisse des entrepreneurs (SSE), Société forestière suisse, Union suisse des arts et métiers (usam), Fédération suisse de vol libre (FSVL), Patrimoine suisse, Fédération motocycliste suisse (FMS), Association sportive suisse des pontoniers, Fédération suisse de natation (FSN), Fédération suisse de gymnastique, Association suisse des professionnels de l'environnement (svu|asep), Station ornithologique suisse de Sempach, Suisse Rando, Remontées Mécaniques Suisses (RMS), Fondation Promotion Santé Suisse, Fondation Hopp-la, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), Fondation SuisseMobile, Suisse Éole - association pour la promotion de l'énergie éolienne en Suisse, Swiss Athletics, Swiss Coach, Swiss Golf, Swiss Helicopter Association (SHA), Swiss Olympic, Swiss Orienteering, Swiss Paralympic Committee, Swiss Sailing, Swiss Triathlon, Swiss Volley, Swiss Wrestling Federation, Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI), Association de l'industrie suisse du ciment (cemsuisse), Développement Suisse, Union des transports publics (UTP), Association des entreprises électriques suisses (AES), Association suisse des aérodromes (ASA), Union maraîchère suisse (UMS), Association Plattform GSR, ForêtSuisse, WWF Suisse

Partis politiques (4)

PLR. Les Libéraux-Radicaux, Parti vert'libéral Suisse (pvl), Union démocratique du centre (UDC), Parti socialiste suisse (PSS)

Organisations et groupes d'intérêts actifs au niveau régional (13)

Agora Romandie, Arbeitsgruppe Berggebiet Luzern, Paysage Libre Thurgovie, Lignum Holzwirtschaft Zentralschweiz (LHZ), Paysage Libre BEJUNE, Paysage Libre Fribourg, Paysage Libre Vaud, Prométerre, Association régionale Berner Bergbahnen, Union soleuroise des paysans (SOBV), Transportunternehmungen Zentralschweiz (TUZ), Association des présidents de communes du canton de Zurich (GPV Zurich), Union zurichoise des paysans (ZBV)

Entreprises (6)

Aéroport International de Genève, Flughafen Zürich AG, Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), Swissgrid, Urbaplan, pg landschaften GmbH

Pouvoirs publics étrangers (3)

Office du gouvernement du Tyrol, Office des constructions et des infrastructures de la principauté du Liechtenstein, Association régionale Forêt Noire-Baar-Heuberg

Recherche (4)

Académies suisses des sciences, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), Institut pour le paysage et l'espace ouvert de la Haute école technique de Rapperswil (HSR), Planning of Landscape and Urban Systems (PLUS ETH-Z)

Particuliers (7)

Brügger, Buergi, Lador, Rossé, Seuret, Spycher, Weidmann