

Conception « Paysage suisse » : Prise de position

Envoyer le document par e-mail à :

Daniel Arn, Office fédéral de l'environnement, daniel.arn@bafu.admin.ch

Organisation : Swiss Olympic

Personne chargée de remplir : Christof Kaufmann, Responsable Affaires Publiques

1. Quelle est la plus-value de la Conception « Paysage suisse » (CPS) actualisée ?

La CPS parvient à définir le cadre d'une évolution des paysages suisses cohérente et basée sur la qualité. Elle établit ainsi des lignes directrices (accessibles au plus grand nombre) pour tous les acteurs ayant une incidence sur le paysage, ce qui constitue sa grande plus-value.

2. Les principaux axes de la CPS actualisée sont-ils pertinents ?

- Pressions subies par le paysage et nouveaux défis
 - Oui/Partiellement/Non
- Evolution et aménagement du paysage axés sur la qualité
 - Oui/Partiellement/Non
- Coordination étroite avec l'aménagement du territoire, qui doit mieux intégrer le paysage
 - Oui/Partiellement/Non
- Meilleure intégration des cantons et des communes dans la mise en œuvre
 - Oui/Partiellement/Non

Commentaire :

L'approbation des citoyennes et des citoyens est à la base de l'action étatique. Pour cette raison, promouvoir la dimension identitaire du paysage est une condition essentielle pour un développement et un aménagement de qualité des sites paysagers, à la mesure des ambitions de la CPS. L'objectif 3.D du chapitre 4.3 suggère que les activités physiques, sportives et de loisirs ayant lieu à l'extérieur ont un effet positif sur cette même dimension identitaire. Voilà qui correspond aux résultats de l'étude « Sport Suisse 2014 », qui cite les attraits du paysage et l'expérience de la nature comme motivation la plus importante pour les sportifs. Selon cette étude toujours, 69 % de la population suisse, soit près de 6 millions de personnes, font du sport au moins une fois par semaine, tandis que 44 % en font plusieurs fois par semaine. La plupart de ces personnes font du sport non pas à l'intérieur, mais dehors dans la nature. D'une part, une qualité élevée de la nature et des sites paysagers augmente la motivation pour le sport et l'activité physique (voire est à la base de cette motivation, comme chez les athlètes nautiques qui ont besoin de cours d'eau et de lacs propres). D'autre part, via l'expérience de la nature vécue au travers du sport, elle rend plus sensible à la protection de la nature et de l'environnement et donne envie d'y contribuer.

Il en résulte que le sport ou plus exactement les fédérations sportives et les 19 000 clubs de sport qui leur sont rattachés avec plus de deux millions de membres sont des acteurs importants mais souvent sous-estimés et des partenaires de tous les services étatiques énumérés dans la CPS. Inversement, cela signifie aussi que l'accessibilité de la population aux sites paysagers revêt la plus haute importance. En effet, si les particuliers sont privés toujours davantage de la possibilité d'utiliser des sites paysagers attrayants, le sport ne peut nullement favoriser l'attachement au paysage. On notera sur ce point qu'il est rare que le sport prétende à une utilisation exclusive d'un site paysager pour ses propres besoins, et que ses répercussions sur le paysage sont minimales. Du point de vue du sport, les différents usages, la canalisation et la focalisation sont des principes importants pour un site paysager de grande qualité.

Le sport est lui-même intéressé à ce que les paysages soient beaux et que les territoires connaissent un développement durable. Nous nous tenons donc volontiers à la disposition des services étatiques en tant que partenaires pour le développement du territoire et du paysage et serions heureux d'être considérés comme des « acteurs impliqués dans les différents domaines politiques ayant une incidence sur le paysage », au sens de l'objectif stratégique I, et non plus comme de simples parties concernées.

3. Etes-vous d'accord avec la vision, les objectifs stratégiques et les principes régissant l'aménagement du territoire formulés dans la CPS ?

- o Oui/**Partiellement**/Non

Commentaire :

Nous sommes pleinement en accord avec la vision de la CPS. La conservation et la préservation du paysage ne doivent pas être une fin en soi. La CPS ne définit pas l'être humain comme un élément perturbateur du paysage, mais veut lui permettre d'utiliser les sites paysagers (avec ménagement) pour augmenter sa qualité de vie.

Nous sommes toutefois d'avis que la CPS, dans sa version soumise à la consultation, ne saurait permettre la concrétisation de cette vision. Pour atteindre une qualité de vie et une qualité des sites élevées, il est impératif de garantir un accès aussi complet qu'aisé aux sites paysagers, et ce non seulement à des fins récréatives et de repos, mais aussi pour des activités sportives et physiques. L'actuelle version de la CPS fait peu mention de ce libre accès tel qu'expressément défini dans l'art. 699 du code civil suisse. Il semble également avoir été oublié dans l'énumération des bases légales au chapitre 1.5.

Dans le chapitre traitant du contexte, il convient d'apporter les corrections/compléments suivants :

- Sous-chapitre 1.3 (p. 6, premier paragraphe) : « ... ils offrent une qualité de vie élevée, favorisent le repos, le sport, l'activité physique et la santé et renforcent... »
- Sous-chapitre 1.4 (p. 6) : « Les terres cultivées, les surfaces libres, ~~et~~ les espaces de détente et les espaces consacrés au sport et à l'activité physique, ... »
- Sous-chapitre 1.5 (p. 7) : Il convient de dédier un paragraphe à l'art. 699 CC comme aux lois fédérales.

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

- o Oui/**Partiellement**/Non

Commentaire :

L'accès au paysage pour la pratique sportive et l'activité physique doit être inclus comme suit dans les objectifs de qualité paysagère (pp. 14-15) :

- Objectif 2 : « Ses prestations au profit de la création de valeur, de l'identité, de la détente, **de l'activité physique**, du sport, de la santé et du plaisir esthétique sont reconnues et assurées. »
- Objectif 3 : « Les utilisations du sol sont variées, **multifonctionnelles** et adaptées aux spécificités naturelles du site... »
- Objectif 7 : « Ils offrent aux espèces indigènes des habitats de grande valeur écologique et ~~si possible,~~ **permettent** au public de découvrir la nature et de se détendre. »
- Objectif 8 : «... et permettent au public de découvrir la nature, **de faire du sport, de pratiquer une activité physique** et de se détendre. »
- Objectif 9 :
 - o «... et comprennent suffisamment d'espaces ouverts **et propices à l'activité physique**. »
 - o « au même titre que la qualité **et le caractère multifonctionnel** de la transition entre territoire urbanisé et paysage environnant. »
 - o « ...des possibilités de détente de proximité, de sport **et d'activité physique** attrayantes »
- Objectif 11 : « Les paysages de haute montagne conservent leur caractère naturel et ~~permettent au public~~ **garantissent** au public la possibilité de découvrir... »

5. Les objectifs sectoriels, élaborés avec les offices fédéraux compétents, sont-ils appropriés ?

- o Oui/**Partiellement**/Non

Commentaire :

Dans le sous-chapitre 4.3 (« Santé, mouvement et sport », p. 18), on peut lire qu'avec la promotion de la santé, du mouvement et du sport, plusieurs synergies s'offrent en matière de politique du paysage entre les domaines concernés. La CPS ne permettra l'exploitation de ces synergies que si les objectifs correspondants ne visent pas en premier lieu la réduction et la suppression des émissions lumineuses et acoustiques et des autres « nuisances et atteintes » d'origine humaine, mais ancrent clairement l'accessibilité aux sites paysagers pour la pratique sportive, l'activité physique et la détente. Il convient donc de modifier les objectifs 3A et 3D comme suit :

- Objectif 3.A : « **La population peut accéder librement à des sites paysagers attrayants à des fins d'activité physique, de pratique sportive ou de loisirs, ce qui a un effet positif sur la manière dont le paysage est perçu, sur la dimension identitaire de ce dernier et sur la santé. L'existence d'espaces de détente de proximité multifonctionnels et d'une variété de sites propices à la pratique sportive, à la détente et à l'activité physique est encouragée, tout comme la diversité de la faune et de la flore ainsi qu'une bonne qualité de l'air, de l'eau et des sols.** »

- Objectif 3.D : « La population est invitée à adopter un comportement respectueux de l'environnement afin de réduire les nuisances et les atteintes dégradant la nature et le paysage. Dans les paysages et habitats de la faune sauvage protégés par le droit fédéral, les activités entravant les objectifs de protection de ces zones sont évitées le plus possible. Les émissions acoustiques et lumineuses sont réduites lorsqu'elles ne respectent pas les directives en vigueur. »

Les autres objectifs sectoriels doivent en outre être modifiés comme suit :

- Politique du paysage, objectif 5.I (p. 20) :
« ... et une participation étendue des parties et des acteurs concernés. »
- Aménagement du territoire, objectif 7.B (p. 22) :
« ... des espaces ouverts, d'activité sportive et physique, de détente et de grande qualité acoustique, ainsi que des franges urbaines... » « Leur aménagement axé sur la qualité, respectueux du tissu bâti, tient compte des besoins de la population en matière d'activité physique et de détente en les alliant à la découverte de la nature... »
- Tourisme (p. 24) :
 - Dans ce chapitre, il faut impérativement différencier les utilisations touristiques intensives des utilisations écotouristiques, dont les atteintes au paysage sont bien moindres. Une définition à ce sujet doit être intégrée au glossaire. Il convient de garantir l'accessibilité aux sites paysagers pour l'écotourisme, tandis que les utilisations touristiques intensives doivent être concentrées dans des zones restreintes. Nous proposons donc des précisions et l'ajout d'un objectif :
« Objectif 9.E : L'écotourisme, qui n'empêche nullement d'atteindre les objectifs de protection spécifiques à l'objet considéré, est encouragé et facilité. »
 - Objectif 9.B : « Les atteintes portées à la qualité du paysage par les infrastructures ~~touristiques du tourisme intensif~~ et dans ~~les perturbations~~ des habitats de la faune sauvage protégés par le droit fédéral sont réduites. »
 - Objectif 9.D : « ... entre les espaces durablement desservis et non desservis par les installations de transport touristique... »
- Forêts (p. 26) :
 - Dans cet objectif sectoriel, il manque des précisions sur les fonctions sociale et économique de la forêt.
 - En outre, l'objectif 11.D (p. 26) devrait être complété comme suit :
« ... présentent une valeur paysagère importante. Il demeure possible d'y accéder à des fins de détente ou d'activité sportive et physique. »
- Aménagement des eaux, objectif 12.A (p. 27) : « ... Pour autant que cela n'entrave nullement les objectifs de protection spécifiques à l'objet considéré, les sites aquatiques doivent être accessibles à des fins de détente et d'activité sportive et physique. »
- Aménagement des eaux, objectif 12.B (p. 27) :
« la dynamique naturelle des eaux est renforcée. Celles-ci offrent diverses possibilités de détente et d'activité sportive et physique à la population. La garantie... »
- Aménagement des eaux, objectif 12.E (p. 27) :
«... de faire l'expérience du paysage et d'exploiter celui-ci à des fins récréatives et d'activité sportive et physique... »
- Aviation civile (p. 29) :
 - Objectif 13.C : « Les nuisances pour la nature et le paysage dues au trafic aérien, notamment les nuisances sonores, sont réduites ~~dans la mesure du~~

~~possible~~, en particulier au-dessus des zones urbanisées et consacrées à la détente de proximité, ainsi que des **aires protégées suisses abritant des animaux sauvages** ~~paysages et des habitats de la faune sauvage protégés par le droit fédéral, auxquels les objectifs de protection « calme » et « tranquillité » s'appliquent.~~ »

- o Objectif 13.D : Il convient soit de supprimer tout bonnement cet objectif, soit de l'intégrer dans le 13.C.

6. La CPS présente-t-elle des lacunes ?

- o Non, la CPS est complète. / **Oui, certains thèmes font défaut.**

Si oui, lesquels ?

Dans sa version actuelle, la CPS fait trop peu mention de l'accessibilité au paysage pour l'activité physique et la pratique sportive. Cette lacune peut largement être comblée par l'adoption des modifications demandées aux points 3, 4, 5 et 7 du présent document.

En outre, il convient de renoncer à la notion imprécise de « nuisance » et « perturbations ». Si une nuisance/perturbation peut effectivement réduire la qualité d'un site paysager, elle n'a pas nécessairement cet impact. Par rapport aux objectifs de la CPS, seules importent les nuisances/perturbations qui portent atteinte aux qualités paysagères. Nous proposons donc que la CPS parle d'« atteintes » plutôt que de « nuisances » ou des « perturbations », comme le fait la législation.

7. Les propositions de mise en œuvre de la CPS sont-elles appropriées, notamment en ce qui concerne l'intégration des cantons et des communes ?

L'accessibilité au paysage pour l'activité physique et la pratique sportive doit être hautement prioritaire dans la mise en œuvre du plan de mesures également. A cet égard, nous pensons par exemple aux mesures 5.3 (« Valorisation et développement des districts francs fédéraux et des réserves OROEM ») et 9.3 (« Gestion des visiteurs et formation continue »).

En effet, une gestion intelligente des visiteurs profite à toutes les parties concernées. Des mesures souples et indirectes permettent une gestion efficace à long terme sans nécessiter de réglementations, d'interdictions et de sanctions supplémentaires (et très coûteuses). Par une planification soignée des infrastructures de tourisme intensif, associée à des informations éveillant l'intérêt et à un balisage avisé des itinéraires, il est possible de canaliser et de gérer efficacement les visiteurs, même dans les habitats de grande valeur écologique, sans limiter l'accessibilité au paysage de façon normative. Cette forme de gestion douce des visiteurs devrait recevoir plus d'importance à l'avenir et être promue activement puisqu'elle permet de concilier les intérêts liés à la protection de la nature à ceux du tourisme et du sport.

Nous demandons donc les modifications suivantes :

- Mesure 3.4 : « En veillant à impliquer Swiss Olympic et ses fédérations membres, les trois offices fédéraux OFSPO, ARE et OFEV assurent... »
- Mesure 5.3 : « ... La valorisation des districts francs fédéraux et des réserves OROEM ne repose pas principalement sur des restrictions d'accès. ... »
- Mesure 9.3 : « La gestion des visiteurs et la formation continue doivent contribuer à réduire les atteintes portées aux sites particulièrement sensibles ou menacés ~~à la nature et au paysage~~. Les offres correspondantes sont favorisées. Des guides ... »

8. Avez-vous d'autres propositions de mise en œuvre de la CPS ?

A nos yeux, le fait que les objectifs de qualité paysagère généraux soient représentés par des illustrations réparties dans tout le document est déconcertant et contreproductif. Consciemment ou inconsciemment, le lecteur associe ces illustrations au texte de la page qui les accueille. Or, le contenu dudit texte n'a généralement aucun rapport avec l'illustration. Nous recommandons dès lors de placer ces illustrations près des objectifs auxquels elles correspondent, aux pages 14 et 15.