

Par courriel et courrier A
Office fédéral de l'environnement
Conception « Paysage suisse »
A l'att. de M. Daniel **ARN**
Division Espèces, écosystèmes, paysages

3003 BERNE

Paudex, le 30 août 2019
FD

Actualisation de la Conception « Paysage suisse » - procédure de consultation

Monsieur,

Nous avons pris connaissance de la consultation relative au projet mentionné sous rubrique. Après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre ci-après notre position.

1. Contexte général et cadre légal

La Conception « Paysage suisse » (CPS) est un instrument de planification de la Confédération et définit le cadre d'une évolution du paysage suisse cohérente et basée sur la qualité. Elle se base sur l'article 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et les cantons doivent, dans le cadre de leur plan directeur, tenir compte des conceptions fédérales en vertu de l'article 6 LAT.

Lors de la mise en consultation de cette conception en 1997, le Centre Patronal s'était vigoureusement opposé à celle-ci. En effet, outre le fait qu'elle ne reposait sur aucune base légale, cette conception ne tenait pas compte des besoins de l'économie et de la population et ne se préoccupait pas des coûts engendrés par les mesures proposées.

Nous réitérons ces remarques s'agissant de l'actualisation de cette conception. La base légale fait toujours défaut. D'une part, la protection du paysage est de compétence cantonale en vertu de l'article 78 Cst. féd. qui précise que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort du canton. D'autre part, l'article 13 LAT donne compétence à la Confédération d'édicter des conceptions dans le cadre de ses propres activités qui déploient des effets sur l'organisation du territoire et elle doit se limiter à édicter des principes en matière d'aménagement du territoire. Une telle référence à l'article 13 LAT est donc infondée. Enfin, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ne donne pas une base légale à une telle conception.

En outre, l'actualisation de la CPS continue de ne pas tenir compte des besoins de l'économie et de la population et ne se préoccupe pas des coûts engendrés par les mesures proposées.

D'ailleurs, il est fait état qu'elle est le fruit d'une large collaboration de tous les services fédéraux responsables de politiques sectorielles ayant des incidences sur le paysage, des cantons ainsi que des représentants des milieux de la recherche, des tiers issus des ONG, de la pratique. D'autres acteurs concernés, tels que la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, l'Union des villes suisses et l'Association des Communes Suisses ont été consultés. Nous ne pouvons que regretter que les divers milieux économiques concernés n'aient pas ou peu été associés à son élaboration, alors qu'ils jouent un rôle clé dans la société.

Si le rôle du paysage est un élément concourant au bien-être de l'individu et à la prospérité de la société, la protection de celui-ci ne doit pas devenir une fin en soi. Les besoins de la population et de l'économie doivent aussi être pris en considération. Si la population a effectivement accepté la première révision de la LAT ainsi que la loi sur les résidences secondaires, elle a aussi clairement rejeté récemment l'initiative populaire contre le mitage, ce qui démontre que la population ne souhaite pas un aménagement du territoire dirigiste qui ne tiendrait pas compte de ses besoins.

L'Office fédéral de l'environnement relève, en page 10 de son rapport explicatif, que « la multiplication d'infrastructures destinées aux loisirs, aux transports ou à l'approvisionnement en énergie ainsi que les atteintes dues au bruit, aux immiscions d'odeurs et de lumière de même que les nombreux petits bâtiments et installations nuisent, par leur cumul, à la qualité des paysages et réduisent ainsi l'attrait touristique de la Suisse. Réduire ces atteintes, tel est aussi le défi d'un développement du paysage axé sur la qualité ».

Une telle vision unilatérale et dirigiste n'est pas admissible. Elle fait totalement abstraction des besoins de la population ainsi que de l'économie et pourrait nuire à la qualité de vie de la population si elle était appliquée de manière stricte.

2. Remarques particulières

A. Les objectifs de qualité paysagère généraux

Ils visent à une protection du paysage quasiment absolue, tout en reconnaissant à l'objectif 3 que les utilisations et les interventions doivent tenir compte du caractère évolutif et régional du paysage. A nouveau, la protection du paysage est importante, mais elle ne doit pas être une fin en soi. Le paysage doit pouvoir évoluer, tant par le fait de la nature que par le fait de l'homme. Le fait de partir du principe que le paysage est un patrimoine culturel qui engloberait notamment l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) revient à le figer.

B. Les objectifs de qualité paysagère spécifiques

S'agissant du mitage, la première révision de la LAT répond déjà aux craintes de la CPS. Quant à la protection des paysages de haute montagne, l'adoption de la loi sur les résidences secondaires limite la construction de résidences secondaires et tend également à la protection des paysages. Si les zones agricoles doivent être affectées aux activités agricoles, interdire toute construction y relative risquerait de porter atteinte aux activités agricoles et de ce fait les zones agricoles pourraient devenir des zones laissées à l'abandon, ce qui nuirait aux paysages.

Les paysages remarquables tels que Lavaux classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, certaines régions du Tessin, des Grisons, du Valais sont déjà suffisamment protégés. Par ailleurs, les réglementations cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire veillent à protéger la typicité de certains quartiers et sites et par la même contribuent à la protection du paysage. Ce sont bien les cantons et les communes, à l'inverse d'un office fédéral, qui sont les plus à mêmes de définir les paysages et de les protéger avec des mesures adéquates qui tiennent compte des besoins de la population et de l'économie.

C. Les objectifs sectoriels

Nous nous limiterons à quelques remarques sur certains objectifs qui démontrent la rigidité des mesures proposées.

a. Constructions fédérales

La question des coûts des mesures prévues (aménagement des espaces extérieurs, préservation de la valeur architecturale et culturelle des bâtiments, qualité écologique élevée des bâtiments de la Confédération, etc.) n'est pas abordée, alors qu'elle est primordiale.

b. Energie

De manière générale, les objectifs découlant de la CPS ne créent pas des conditions cadres favorables pour répondre à l'enjeu majeur de l'approvisionnement énergétique sûr de la Suisse.

Dans le cadre de la stratégie énergétique 2050, la Confédération a élaboré une stratégie complète pour le développement des réseaux. La stratégie Réseaux électriques optimise la transformation nécessaire et urgente du réseau afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement sur le long terme.

Le réseau de transport devra être adapté aux besoins futurs, de manière à garantir la mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie énergétique 2050. Ce développement du réseau doit répondre aux futures décentralisations de la production des énergies renouvelables et aux prochaines centrales qui devront voir le jour pour assurer la sécurité en approvisionnement en énergie en Suisse.

Par ailleurs, « Réseau stratégique 2025 » définit les projets les plus urgents et indispensables à la sécurité d'exploitation du réseau. Il faut savoir qu'à l'heure actuelle, un projet de transport électrique passe par une procédure de plan sectoriel d'une zone dans laquelle il est défini plusieurs couloirs possibles, ainsi que le choix de la technologie. Il faut compter une quinzaine d'années entre le début du projet et la mise en service d'une ligne. Les recours et décisions juridiques au cours d'une phase ultérieure conduisent toutefois régulièrement à des retards considérables – les projets pouvant en partie durer jusqu'à 30 ans.

La stratégie énergétique 2050 prévoit de raccourcir ce processus pour qu'il ne dure plus qu'entre 5 et 8 ans afin de garantir un fonctionnement fiable du réseau et un approvisionnement énergétique sûr de la Suisse.

Avec les objectifs qui ressortent de la CPS, il est à craindre que l'intérêt du paysage au sens large prime sur les autres intérêts, notamment celui d'un approvisionnement énergétique sûr de la Suisse et celui d'un développement rapide d'un réseau de transport adapté aux besoins futurs. Les objectifs sectoriels présentés dans la CPS offriront des nouvelles incitations et possibilités aux personnes et organisations autorisées à s'opposer et à recourir. Les nouvelles règles qui découleront des objectifs amplifieront les contrôles et le travail des administrations.

Les notions figurant à l'objectif 2.A « d'installations portant fortement atteinte à la qualité du paysage et à la nature », de même que « des solutions ménageant le paysage et la nature » sont très imprécises. Si l'impact financier doit être pris en compte, à juste titre, encore faut-il que la base de calcul soit précisée et que cet impact soit déterminé par les personnes concernées.

L'objectif 2.D prévoit, dans le cadre de la construction de nouvelles lignes de transport d'électricité, de modifications profondes ou de développements de grande envergure de lignes de transport d'électricité existantes, qu'il y a lieu d'examiner la possibilité de câblage souterrain. La question du coût de la mise en terre de ces lignes n'est pas évoquée alors qu'elle est indispensable.

c. Santé

S'il est évident qu'une bonne qualité d'air, des espaces verts, des espaces de détente sont bons pour la santé, le paysage n'est pas voué à ces seules fonctions. C'est le lieu de rappeler que la population a également voulu densifier les milieux urbanisés par l'acceptation de la première révision de la LAT.

d. Paysage

En matière de protection du paysage, les objectifs sont divers et variés, allant de la ratification des conventions de droit international public visant à protéger et à utiliser durablement le paysage, la nature et le patrimoine construit à la transmission de connaissances à la population, à la recherche. A nouveau, la protection du paysage est érigée en but en soi, sans tenir compte des autres besoins de la population qui sont tout aussi importants, et des impacts économiques.

e. Agriculture

La CPS insiste sur l'agriculture durable, mais la dimension met plus en avant les aspects environnementaux que ceux liés à l'économie agraire qui pourtant sont les principaux garants à terme pour une rentabilité permettant la pérennité des exploitations agricoles. La dimension économique nécessaire aux exploitations agricoles pour durer et pour soigner et entretenir le paysage fait défaut, ce qui n'est pas acceptable.

La zone de forêt en Suisse est très protégée, sans doute surprotégée à tel point que sa surface ne cesse d'augmenter globalement depuis des décennies. Nous proposons de permettre un déclassement des surfaces forestières et ce, sans compensation, lorsque la situation le justifie comme par exemple pour la construction de bâtiments d'habitation, ce qui permet également de conserver des surfaces d'assolement (SDA).

f. Aménagement du territoire

Si une séparation claire entre territoire constructible et non constructible, visée à l'objectif 7.A, est souhaitable, elle ne doit pas être si rigide qu'elle empêcherait toute construction dans les zones non constructibles sous peine de freiner le développement des exploitations agricoles et, de ce fait, porter atteinte à la qualité des paysages.

L'objectif 7.B tend à définir les zones urbanisées qui devront posséder des espaces verts, de détente et de grande qualité acoustique, et bien desservies par la mobilité douce. Il n'est nullement fait mention du réseau routier, et encore moins des besoins de la population s'agissant d'infrastructures publiques (écoles, hôpitaux, etc), d'habitations et de l'économie.

L'objectif 7.C anticipe la deuxième révision de la LAT en prévoyant notamment une obligation de démolition des constructions hors des zones à bâtir qui ne seraient plus utilisées. Les coûts de ces exigences ne sont pas évoqués et encore moins leur financement.

L'objectif 7.D vise à figer le paysage en attribuant une protection absolue par exemple aux objets inscrits dans l'ISOS, ce qui n'est pas acceptable.

g. Transports

Comme indiqué en page 33 du rapport explicatif, l'OFT (Office fédéral des transports) et l'OFROU (Office fédéral des routes) sont responsables de la mise en œuvre de la politique fédérale dans les domaines du trafic routier et du trafic ferroviaire, et non l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), auteur de la présente conception.

La politique fédérale dans les domaines du trafic routier et du trafic ferroviaire est déterminée dans une large mesure par les articles «infrastructures» de la section 5 «Travaux publics et transports» de la Constitution fédérale, à savoir: les articles 81a

«transports publics», «infrastructure routière», 86 «utilisation de redevances pour des tâches et des dépenses liées à la circulation routière» et 87a «infrastructure ferroviaire».

Par ailleurs, ces dispositions constitutionnelles ont fait l'objet de plébiscites en votations populaires fédérales de 2014 (fonds ferroviaire et développement de l'infrastructure ferroviaire) et 2017 (fonds pour les routes nationales et développement des routes nationales), avec des majorités populaires de plus de 60% et l'unanimité ou la quasi-unanimité des cantons. Il s'agit donc de respecter cette claire volonté du peuple et des cantons de développer les infrastructures ferroviaires et autoroutières là où la demande de transport (de personnes) est forte.

Il est pour le moins étonnant, voire choquant, qu'à l'objectif 10.F, l'effet de coupure paysagère et écologique des infrastructures ferroviaires (construction de nouvelles infrastructures) ne soit pas mentionné, comme l'est en revanche l'effet de coupure des infrastructures routières. A tout le moins, la formulation de cet objectif doit être modifiée conformément à la formulation des objectifs 10.B, 10.C et 10.G, qui mentionnent à juste titre «les infrastructures de transport».

A l'objectif 10.G, les «conditions» permettant l'aménagement d'aires de verdure des infrastructures de transport de manière semi-naturelle doivent être précisées, afin d'éviter toute demande excessive en la matière, facteur de nouveaux retards de mise en service d'infrastructures de transport répondant à la demande.

h. Aviation civile

Il est prévu, à l'objectif 13.C, que les nuisances sonores soient réduites, en particulier au-dessus des zones urbaines. Dans la mesure où en particulier l'aéroport de Genève se situe en milieu urbain, cet objectif va engendrer de nouvelles restrictions avec d'importantes incidences économiques. Il est également envisagé d'étendre les zones de calme préservées du bruit du trafic afin de permettre le délasserment et le tourisme, ce qui paraît difficilement conciliable si le tourisme provient de l'activité aéronautique.

3. Conclusion

La Conception Paysage Suisse ne repose sur aucune base légale solide. Elle énumère une liste d'objectifs touchant un nombre important de pans de l'économie, sans les associer à la réflexion, et sans tenir compte de leurs besoins. Quant à la population, on ne prend pas en considération ses besoins en termes d'infrastructures de transport (y compris les routes), d'infrastructures publiques (écoles, hôpitaux), d'habitats, et de loisirs. Si la protection du paysage est importante, elle ne doit pas devenir une fin en soi. D'autres intérêts et besoins doivent être mis dans la balance. Au vu de ce qui précède, le Centre Patronal continue de rejeter cette conception et son actualisation.

* * * * *

Compte-tenu de notre opposition à cette conception, nous renonçons à remplir votre questionnaire.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Centre Patronal


Frédéric Doyat