

Office fédéral de l'environnement
Conception « Paysage suisse », Daniel Arn
Division Espèces, écosystèmes, paysages
3003 Berne

Par e-mail à : daniel.arn@bafu.admin.ch

Berne, le 13 septembre 2019 usam-No/nf

Réponse à la consultation Actualisation de la Conception « Paysage suisse »

Mesdames, Messieurs,

Plus grande organisation faïtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

L'Union suisse des arts et métiers usam a étudié avec attention le projet d'actualisation de la Conception « Paysage Suisse » et vous soumet son appréciation.

1. Remarques générales

Instrument de planification de la Confédération, la Conception « Paysage Suisse » CPS est censée définir le cadre d'une évolution du paysage suisse cohérente et basée sur la qualité. Le rapport explique que celle-ci se base sur l'art. 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT. De plus, les cantons doivent tenir compte des conceptions fédérales dans le cadre de leur plan directeur en vertu de l'art. 6 LAT. Depuis l'adoption de sa première version par le Conseil fédéral en 1997, le contexte politique, économique et technique a bien changé. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral souhaite actualiser cet instrument. Bien qu'une actualisation serait à saluer, l'usam rejette fermement celle proposée. Elle ne tient pas compte des besoins de l'économie, de la population et ne se préoccupe pas des coûts engendrés par les mesures proposées. En ce sens, l'usam demande qu'une analyse d'impact de la réglementation soit présentée.

La base légale de cette conception est discutable. Selon l'art. 78 al. 1 Cst. féd, la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. De plus, la CPS se fonde, selon le rapport, sur l'article 13 de la LAT. Or cette disposition ne donne compétence à la Confédération que d'édicter des conceptions dans le cadre de ses propres activités qui déploient des effets sur l'organisation du territoire. Une telle référence est donc infondée. Enfin, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ne donne pas non plus de base légale à une telle conception.

L'usam regrette fortement que cette CPS actualisée n'intègre que la notion de protection. Certes le facteur de production que constitue le sol est un bien rare qu'il s'agit d'utiliser de manière optimale.

Or le sol est un facteur de production et de compétitivité, qui nécessite une flexibilité et non une protection absolue. 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. Il s'agit de protéger cette ressource limitée en procédant à une pesée minutieuse des intérêts dans chaque cas concret et non de figer un modèle rigide et inflexible. Il est à relever que les résultats des votations du 10 février 2019 permettent de tirer des conclusions claires qui sont à prendre en compte dans la suite des travaux de notre politique d'aménagement du territoire. L'initiative contre le mitage a été rejetée par 63,7% des votants et par tous les cantons. Le peuple ne veut donc pas de nouveaux instruments dirigistes.

Il est par exemple extrêmement inquiétant de retrouver dans le rapport explicatif (p.10), ce genre de passages : « ... les qualités écologiques du paysage doivent encore être renforcées de sorte que celui-ci puisse fournir des prestations d'une réelle plus-value. En Suisse, on ne trouve plus guère de régions totalement épargnées par les activités humaines. Il faut donc veiller aux paysages de montagne et à leurs milieux naturels et proches de l'état naturel. La multitude d'infrastructures destinées aux loisirs, aux transports ou à l'approvisionnement en énergie ainsi que les atteintes diffuses dues au bruit, aux immissions d'odeurs et de lumière de même que les nombreux petits bâtiments et installations nuisent, par leur cumul, à la qualité des paysages et réduisent ainsi l'attrait touristique de la Suisse. Réduire ces atteintes, tel est aussi le défi d'un développement du paysage axé sur la qualité. » 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. Il est justement particulièrement important pour les régions de montagne que de nouveaux projets continuent d'être réalisés et qu'un paysage sain puisse également être utilisé. Après tout, le tourisme représente environ un cinquième de la production économique dans les zones alpines et rurales et est un employeur important dans de nombreuses régions. Ces éléments doivent également être dûment pris en compte.

Aujourd'hui déjà, la réalisation de nouveaux projets touristiques est un casse-tête et les obstacles à la rentabilité et à la viabilité financière sont nombreux. Toute autre difficulté administrative, de planification ou financière est préjudiciable à la capacité de développement. Pour survivre à long terme sur les marchés concurrentiels du tourisme dans le monde entier, des investissements constants dans l'innovation sont indispensables. Un changement structurel sain devrait également continuer à être possible.

Avec la CPS, la Confédération disposera d'un instrument pour influencer la formulation des lois et des politiques ainsi que leur application et leur exécution en amont. Cette orientation doit être rejetée car elle ne se focalise que de manière unilatérale sur l'idée de protection, sans tenir dûment compte des aspects d'efficacité économique, de capacité de développement et d'utilisation. De même, la Confédération ne doit pas utiliser cet instrument pour intervenir de manière injustifiée dans la souveraineté des cantons en matière d'aménagement du territoire.

2. Remarques spécifiques

Objectifs de qualité paysagère 2040

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

L'objectif se concentre sur les espaces ouverts aménagés et entretenus dans le respect de la nature à l'intérieur des paysages urbains et sert à préserver et à valoriser aussi bien les milieux naturels et proches de l'état naturel de grande valeur que leur mise en réseau.

L'usam insiste sur le fait que cet objectif devrait intégrer la simplification et la large acceptation de la construction densifiée, objectif de la LAT. Pour atteindre cet objectif, les obstacles à une construction dense doivent être levés. Le processus d'approbation de ces bâtiments doit être plus efficace et plus rationnel et la conservation de la nature et du patrimoine ne doit pas être utilisée à mauvais escient comme un obstacle fondamental au développement futur. L'usam soutient un développement territorial durable, passant par la densification du milieu bâti et par la revitalisation des centres de localités.

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

Cet objectif a pour but de garantir des limites claires du milieu bâti par un aménagement du territoire à long terme empêchant ainsi que le mitage du paysage ne se perpétue. Cette mesure est censée préserver les paysages ouverts non construits entre les structures bâties clairement délimitées. De plus, s'agissant du mitage, la première révision de la LAT répond déjà aux craintes de la CPS.

L'usam rappelle que le 10 février 2019, l'initiative contre le mitage a été rejetée par 63,7% des votants et par tous les cantons. Il est donc impensable de faire réapparaître de telles mesures par la petite porte. La protection contre le mitage ne doit pas être le seul enjeu, les possibilités de développement de l'habitat doivent continuer d'exister.

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

Les terres cultivables requièrent certes une protection, mais pas une protection absolue. Le développement doit être possible. Il s'agit donc d'adopter une approche positive du développement, qui inclut une neutralité de concurrence entre l'agriculture et les arts et métiers.

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

L'usam rejette cet objectif. La réalisation de projets touristiques pourrait ainsi être empêchée ou fortement entravée. Le CPS ne se focalise que sur l'aspect de la protection. Toutefois l'utilisation doit être également prise en considération. Le développement est essentiel pour le tourisme, l'économie et les régions de montagne.

Objectifs sectoriels

- Objectif 1.A-D

Ces objectifs portent sur les 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.

- Objectif 5.A

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

Cet objectif légitimise l'intervention de l'Office fédéral de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles, ce qui est rejeté avec véhémence par l'usam.

- Objectif 7.A

Cet objectif thématise la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible ainsi que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et basé sur la qualité. Ceux-ci sont censés renforcer l'identité régionale du paysage et contribuer à élever la qualité du milieu urbain en privilégiant les valeurs naturelles et la culture du bâti.

Certes une séparation est souhaitable, mais elle ne doit pas empêcher tout développement.

- Objectif 7.C

Cet objectif entend démanteler les bâtiments et installations qui ne sont plus utilisés et qui portent atteinte au paysage dans la mesure du possible.

Cet objectif 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. Or les coûts de ces exigences ne sont pas évoqués et encore moins leur financement. L'investissement dans de nouveaux projets ne devrait pas être rendu plus difficile par des obstacles financiers supplémentaires. Les aspects économiques et de la capacité de développement doivent donc également être pris en compte.

- Objectif 7.D

Il est prévu que les paysages naturels et culturels remarquables, les objets naturels et culturels, la diversité des milieux naturels et proches de l'état naturel ainsi que leur mise en réseau soient conservés sur la base des objectifs de protection et de développement correspondants et pris en compte au niveau approprié dans les planifications.

Cet objectif vise à figer le paysage en attribuant une protection absolue par exemple aux objets inscrits dans l'ISOS, ce que l'usam rejette.

- Objectif 9.A et 9.D

Ces objectifs que la Confédération édicte des recommandations en matière de gestion des bâtiments et installations situés dans les paysages particulièrement remarquables et conseille les cantons dans la mise en œuvre.

L'usam rappelle qu'ici aussi, il s'agit de tenir compte des aspects d'utilisation, de développement et d'efficacité économique. 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 même de définir les paysages et de les protéger avec des mesures adéquates qui tiennent compte des besoins de la population et de l'économie. La Confédération ne doit pas porter davantage atteinte à la souveraineté des cantons en matière d'aménagement du territoire.

- Objectifs 9.C et 9.D

Ces objectifs se rapportent à des stratégies globales pour le tourisme régional. La mise en œuvre des recommandations relatives aux stratégies globales pour le tourisme régional est encouragée par la Confédération. L'information et le conseil aux cantons seront notamment renforcés.

Bien que l'idée de renforcer les concepts généraux du tourisme régional soit saluée par l'usam, l'approche présentée est mauvaise et dangereuse. Il s'agit non seulement de protéger, mais aussi d'utiliser en tenant compte du développement et de l'économie.

- Objectif 10.E

Cet objectif prévoit que les projets d'agglomération et autres planifications régionales coordonnent la conservation à long terme et la valorisation des qualités paysagères et naturelles dans les agglomérations avec le développement du trafic et de l'urbanisation, contribuant ainsi à leur promotion.

L'usam rejette cette proposition. Le financement des mesures relatives aux infrastructures de transport est réglementé et doit également être utilisé aux fins prévues.

- Objectif 10.G

Il est prévu ici que lorsque les conditions le permettent, les aires de verdure des infrastructures de transport sont aménagées de manière semi-naturelle (au moins 20% des surfaces) et entretenues en conséquence. Les priorités en matière de biodiversité sont respectées, les surfaces présentant un important potentiel de promotion de la biodiversité sont prises en compte et des mesures de contrôle et de lutte adéquates contre les espèces exotiques envahissantes sont appliquées sur toutes les aires de verdure.

L'usam rejette l'exigence de « au moins 20% ». Il doit être possible d'évaluer la création d'espaces verts dans les zones de circulation en fonction de la situation.

3. Conclusion

L'usam rejette l'actualisation de la CPS. Il est inadmissible que celle-ci n'intègre pas d'objectif sectoriel qui prenne en compte les intérêts de l'économie. Cette conception 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. Les objectifs actuels ne font que restreindre le potentiel au lieu de traiter les opportunités de développement. La réalisation de projets touristiques pourra être empêchée ou fortement entravée. Le CPS n'apporte qu'une protection, mais pas les aspects de l'utilisation et du rapport coût-efficacité. Toutefois, ces aspects doivent également être pondérés et sont essentiels pour l'avenir du tourisme, l'économie et des régions de montagne. L'usam appelle à une révision fondamentale du concept avec une approche positive de l'évolution possible de la société et de l'économie dans le sens de la durabilité.

Nous vous remercions par avance pour la prise en considération de nos arguments dans votre processus décisionnel et restons à votre disposition pour tout complément d'information ou pour un entretien.

Meilleures salutations,

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur, conseiller national



Hélène Noirjean
Responsable du dossier