



Actualisation de la Conception «Paysage suisse»: Consultation et participation publique

Document pour la prise de position

Organisation: Etat de Vaud, Direction générale de l'environnement

Personne chargée de remplir: Sebastien Beuchat, Directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DGE-DIRNA)

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

L'actualisation est jugée nécessaire et saluée par le Conseil d'Etat au vu des pressions croissantes que subit le paysage. La plus-value de la conception réside dans le parcours des différentes politiques publiques et identifie les actions à mettre en place pour chacune d'elles. Elle permet ainsi de mieux maîtriser la complexité croissante liée à l'organisation du territoire et de permettre à chaque acteur d'identifier son rôle.

Le lien avec l'aménagement du territoire est bien thématiqué. L'élaboration prévue de conceptions paysage cantonales, qui constituera une étude de base pour le plan directeur cantonal, est saluée. Le paysage urbain et péri-urbain est mieux thématiqué que par le passé et le lien est effectué avec les projets d'agglomération et les études régionales. L'introduction de la valeur identitaire du paysage est saluée. L'importance accrue du paysage de proximité pour le bien-être de la population et la nécessité de produire des paysages de grande qualité en accompagnement de l'urbanisation vers l'intérieur est saluée. Si l'agriculture joue un rôle prépondérant dans l'occupation décentralisée du territoire et de ses qualités paysagère, il faudra veiller à ce que la conception « Paysage suisse » ne crée pas de nouvelles contraintes pour les exploitants agricoles.

Cette actualisation donne un document plus compact et plus facile à lire. Un lien explicite et des passerelles claires sont faits avec les autres stratégies ou conceptions existantes établies par la Confédération (stratégie énergétique, biodiversité, etc). Une hiérarchisation et une réorganisation judicieuse des objectifs généraux de qualité paysagère à l'horizon 2040 en objectifs de qualité généraux et en objectifs de qualité spécifique sont faits.

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

Pressions subies par le paysage et nouveaux défis

X Partiellement

Évolution et aménagement du paysage axés sur la qualité

X Oui

Coordination étroite avec l'aménagement du territoire, qui doit mieux intégrer le paysage

X Oui

Meilleure intégration des cantons et des communes dans la mise en œuvre

X Partiellement

Commentaire:

Les clarifications apportées par la CPS sont appréciées notamment en termes de prise en compte de la préservation du paysage dans les projets d'aménagement du territoire. Le plan directeur du canton de Vaud contient les bases permettant de prendre en compte la préservation et l'aménagement lors du redimensionnement des zones à bâtir.

Si la logique même de la thématique veut que chaque niveau institutionnel soit intégré, la formulation des mises en œuvre entre cantons et communes devrait être plus spécifique et plus différer au vu de leur compétence.

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

X Partiellement

Commentaire:

D'une manière globale la vision, les objectifs et les principes attirent le soutien du canton de Vaud. Toutefois certains ont soulevés les commentaires suivants :

- Bien les objectifs de la CPS soient pour l'essentiel déjà appliqués dans les projets d'agglomération, il serait utile que cette conception soit plus précise sur leur mise en œuvre et la participation financière à la réalisation des mesures. La politique des agglomérations pourrait ainsi devenir un outil prioritaire de la traduction de cette conception dans l'espace construit.
- De plus, nous rendons attentif au fait qu'il faudra s'assurer de la qualité paysagère dans les zones d'activités. En effet, la qualité n'est pas toujours un objectif pour ces zones. Une sensibilisation pourrait être mise en place pour les communes lors de l'élaboration de stratégies régionales.
- Nous soutenons un aménagement basé sur la qualité à condition que cette dernière vise, à l'instar de chaque politique publique de limiter la consommation de sol et à préserver l'évolution économique de tous les secteurs, y compris l'agriculture.
- Les mesures donnent l'impression que la qualité paysagère se réfère principalement à la nature et la biodiversité. Si biodiversité et paysage peuvent se rejoindre dans bien des situations, ce n'est de loin pas forcément vrai dans tous les cas. Une

clarification de la portée et du contenu de la CPS vis-à-vis de l'infrastructure écologique est recommandée.

- Un principe primordial de l'impact du changement climatique sur le paysage est manquant.

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

X Partiellement

Commentaire:

Les objectifs sont soutenus en spécifiant que la CPS doit se limiter aux aspects qui ont un impact effectif sur le paysage.

De plus, nous rappelons que les impératifs techniques et financiers ainsi que les objectifs de sécurité doivent être pris en compte, c'est le cas notamment pour les infrastructures de transport pour lesquelles une notion de proportionnalité doit être introduite ou dans le cadre des planifications des énergies renouvelables, qui font face à des contraintes qui rendent difficile l'atteinte de l'objectif 4, visant notamment le regroupement des infrastructures et la concentration des constructions.

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

X Partiellement

Commentaire:

Les objectifs semblent effectivement appropriés, ils doivent cependant être discutés avec les acteurs sectoriels pour la vision proposée, définir comment cette vision percolera dans la mise en œuvre des politiques publiques (agricole, touristique, etc) ou dans les planifications (infrastructures de transport, énergétique, etc).

Les objectifs sectoriels agricoles ainsi que les mesures dans l'annexe 5.2 donnent l'impression que l'agriculture devra concéder beaucoup au profit des exigences écologiques. Afin que l'agriculture puisse continuer à jouer un rôle important dans la conception du paysage, la mise en œuvre des objectifs devra se faire dans une logique de durabilité qui tienne compte de la réalité agricole.

Le degré de précision des objectifs diffère; certains intègrent les cibles de politiques ou stratégies existantes (par ex agriculture) d'autres pas (par ex forêt ou nature et aménagement du territoire). Toutes les cibles existantes passibles de contribuer à un objectif de qualité paysagère de la Conception paysage suisse devraient être reprises (5% de forêt laissée à leur évolution naturelle, x% de cours d'eau renaturé, les cibles de l'infrastructure écologique, etc.).

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

X Oui, certains thèmes font défaut.

Si oui, lesquels?

Bien que l'adaptation de la CPS développe des objectifs sectoriels présentant une formulation plus claire et plus précise, le Conseil d'Etat suggère que l'importance donnée à certaines thématiques soit revue et les manques ci-dessous sont identifiés

Ainsi, certains thèmes de l'espace construit restent trop faiblement traduits, à l'image des arbres, des espaces perméables ou encore des maillages territoriaux. Il a également été suggéré que le territoire forestier fasse l'objet d'un objectif de qualité paysagère spécifique.

Le rapport explicatif note que les paysages particulièrement marqués par les infrastructures ne constituent pas un type particulier. Or demain cela pourrait le devenir, notamment en raison de la stratégie énergétique. Il est donc suggéré de développer les objectifs de qualité paysagère 3 et 4.

Il est regretté que l'impact du changement climatique sur le paysage (fonte des glaciers, sécheresse, désertification, modification des essences et pertes de biotopes, etc.) ne soit pas pris en compte dans les principes formulés par la CPS.

La réduction des émissions lumineuses pourrait être proposée comme un objectif de qualité paysagère général et non comme un objectif sectoriel. Il s'agit d'un objectif pertinent dans plusieurs secteurs notamment dans celui de l'énergie

Par analogie avec la mesure 5.3 "Valorisation et développement des districts francs fédéraux et des réserves OROEM", il est proposé de prévoir une mesure pour les sites protégés (IFP, SM) ainsi qu'une mesure relative aux parcs nationaux.

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?

Une meilleure intégration des divers niveaux des collectivités est nécessaire et l'intention affichée de la conception est à ce titre à saluer. Toutefois, sa mise en œuvre à travers leur accomplissement des tâches fédérales ou de leur planification cantonale risque de ne pas suffire, une articulation avec les conceptions cantonales doit se mettre en place. De fait, l'objectif stratégique III (accroître la sensibilisation et renforcer les compétences opérationnelles) devrait être renforcé.

Si l'on veut que la CPS déploie ses effets au niveau cantonal et que les cantons l'intègrent dans leurs politiques sectorielles, il convient de les inviter plus explicitement à traduire la CPS non seulement dans le plan directeur mais aussi dans une stratégie ou conception cantonale. Le levier de la convention-programme devrait être valorisé, en particulier la convention paysage 2020-2024 qui prévoit explicitement qu'une conception cantonale soit élaborée. Pour cela, il serait judicieux de prévoir au point 5 du Plan des mesures une aide à l'exécution pour l'élaboration de stratégies cantonales. On voit une mesure sensiblement analogue sous 7.1, mais qui s'applique uniquement aux conceptions déjà en cours.

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

La CPS recoupe partiellement la stratégie biodiversité Suisse sans que la valeur ajoutée de cette superposition ne soit perceptible. Il est suggéré plutôt de mieux différencier la question des réseaux de biodiversité et les incidences paysagères de ces réseaux. Ce n'est pas le cas dans le document, ce qui nuit à sa compréhension.

Une requête est émise concernant l'objectif sectoriel transport 10 E (« 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. »). Etant donné l'importance particulière que la Confédération accorde au paysage et que cette composante fait partie intégrante des projets d'agglomération. Actuellement les mesures paysagères sont prises en compte pour évaluer les projets « pour autant que le taux de contribution au financement des mesures relatives aux infrastructures de transport puisse augmenter en raison de ces mesures » (cf. rapport explicatif page 34). Nous proposons que la Confédération prévoie un système de financement spécifique pour les mesures paysagères dans les projets d'agglomération.

Synthèse des propositions de modifications

1. Objectifs de qualité

Objectifs de qualité paysagère généraux

- Objectif 2 :

La notion de "*facteur d'implantation*" n'est pas suffisamment claire et mérite d'être mieux définie.

- Objectif 8 :

Il est nécessaire d'adapter cet objectif à l'inventaire fédéral ISOS qui reconnaît certains « vides » urbains comme des éléments constitutifs du paysage urbain.

- Objectif 10 et 11 :

Les ressources énergétiques renouvelables devraient figurer comme valeurs locales.

2. Objectifs sectoriels

Le libellé de certaines mesures devrait être harmonisé. Certaines mesures n'apparaissent que dans une thématique et pas d'autre : par ex : la mesure 11.3 Convention-programme devrait apparaître également dans les thèmes 5 et 12.

Chapitre 4.2 Energie

Objectif	Proposition de modification	Justification
2B, 2C	<i>"Dans la mesure du possible, [...]"</i> A clarifier	
2F	Ajouter les phrases suivantes : <i>"Les installations photovoltaïques sont favorisées sur les infrastructures de transport. Une affectation à double usage de ces installations devrait également être possible."</i>	Cet objectif doit préciser que les capteurs solaires sont aussi favorisés sur les infrastructures de transport (bords de route, murs anti-bruit, intérieur des bretelles d'autoroute, etc..). L'implémentation de champs solaires avec une affectation double usage (agricole et énergétique) devrait aussi être possible.

Chapitre 4.4 Défense nationale

Objectif	Proposition de modification	Justification
4C	"Dans la mesure du possible, [...]" A clarifier	

Chapitre 4.6 Agriculture

Objectif	Proposition de modification	Justification
6A	Supprimer le passage "Les « Objectifs environnementaux pour l'agriculture [...]"	Les objectifs mentionnés vont au-delà de la CPS et c'est à la politique agricole de mettre en place des mesures afin de respecter les objectifs environnementaux.
6C	Supprimer le passage "valeurs indicatives relatives à la zone des parts de surface agricole utile [...]"	Ces chiffres ne correspondent ni au principe directeur pour la Politique agricole (PA 22+), ni aux objectifs environnementaux pour l'agriculture. Pour tous les autres objectifs formulés dans le CPS, il n'y a pas de quantification. Une inégalité de traitement pour l'agriculture n'a pas lieu d'être.
6G	Supprimer le passage "le renouvellement des drainages existants est limité [...]"	Le renouvellement des drainages ne doit pas se limiter aux surfaces prioritaires, aux surfaces agricoles utiles ou aux surfaces d'assolement. D'importantes subventions ont été accordées à l'infrastructure agricole, entre autre aux drainages. Le remboursement des contributions versées est exigé en cas de désaffectation. Les installations subventionnées doivent être maintenues.
	Dans le passage "[...] peu adapté à la production agricole ou de grande importance [...]", remplacer le "ou" par un "et"	Pour la remise en eau de sols, nous demandons que cette dernière se fasse uniquement si tous les critères sont respectés. Le texte laisse entendre que la remise en eau peut se faire ou bien pour les sols peu adaptés à la production agricole ou bien pour les sols avec une grande importance pour la diversité des espèces et des milieux naturels. Les deux critères doivent impérativement être cumulatifs.

6l	Supprimer le passage <i>"Les bâtiments et installations agricoles, [...] dont la priorité écologique est moindre."</i>	La zone agricole est dévolue principalement aux activités agricoles. Les constructions agricoles doivent se faire prioritairement selon la situation de l'exploitation et non pas selon la qualité du sol ou l'écologique.

3. Annexe 5.2 Plan de mesures :

Mesure	Proposition de modification	Justification
5.3	Ajout d'une phrase comme suit : <i>"[...] en collaboration avec les cantons. L'accord des cantons sera requis pour l'évolution des objectifs de gestion de ces périmètres. En outre, [...]"</i>	
6.1	Modifier la première partie comme suit : <i>"Des prestations contribuent à garantir une exploitation agricole adaptée au site dans les aires protégées."</i>	Nous ne nous opposons pas aux prestations ni aux prescriptions écologiques, mais uniquement afin de garantir une exploitation agricole adaptée au site dans les aires protégées (p.ex. inventaires cantonaux et nationaux).
	Supprimer le passage <i>"Les paiements directs [...]"</i>	Le but des paiements directs n'est pas principalement lié avec la conception des paysages de la Suisse.
6.2	Modifier l'intitulé de la mesure comme suit : <i>"Promotion des installations préservant les terres agricoles et respectant le paysage"</i>	L'objectif des améliorations structurelles n'est pas d'assurer une qualité architecturale élevée, mais de contribuer à améliorer les conditions de vie, de la situation économique, de la compétitivité et de la durabilité de l'agriculture tout en prenant en considération les intérêts de la protection de la nature, des animaux, des eaux et les principes de l'aménagement du territoire. En plus, le

	Supprimer le passage " <i>Un système d'incitations financières [...]</i> "	CPS ne doit pas se référer à la Politique agricole 2022+ dont les termes ne sont pas encore entièrement approuvés.
6.3	Supprimer cette mesure	Les différents écotones sont réglés dans des lois y relatives. L'écotone « agriculture-forêts », notamment la distance aux lisières, est définie dans la loi sur les forêts. L'écotone « agriculture-eaux » est réglé par les problématiques liées à l'espace dévolue aux eaux et à sa définition. La loi sur l'aménagement du territoire prend en charge l'écotone « agriculture-zones urbanisées » et son application. Dès lors, une mesure entièrement consacré aux écotones n'est pas nécessaire.

Envoyer le document par e-mail à: Daniel Arn, Office fédéral de l'environnement,
daniel.arn@bafu.admin.ch