

Madame Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, p.a. Office fédéral de l'environnement (OFEV), Conception « Paysage suisse », Monsieur Daniel Arn, Division Espèces, écosystèmes, paysages, 3003 Berne

---

## **Actualisation de la Conception « Paysage suisse » : ouverture des procédures de consultation et de participation publique selon l'art. 19 OAT**

Madame la conseillère fédérale,  
Monsieur le directeur,  
Mesdames, Messieurs,

La demande de consultation de l'OFEV, du 20 mai 2019, concernant l'actualisation de la Conception « Paysage suisse » (CPS) nous est bien parvenue et nous vous en remercions.

En tant qu'instrument de planification de la Confédération, la CPS définit le cadre d'une évolution du paysage suisse cohérente basée sur la qualité. 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 a décidé d'actualiser ce document.

La nouvelle version de la CPS est le fruit d'une large collaboration menée sous l'égide de l'OFEV. Les cantons ont été impliqués dans la mise à jour en intégrant des représentants de la COSAC et de la CDNP dans les groupes de travail. La plupart des observations formulées par les cantons ont été prises en compte.

Le gouvernement neuchâtelois soutient le projet qui permet d'améliorer la vision et la cohérence de l'action publique en matière de prise en compte du paysage dans les activités à incidence spatiale et dans la pesée des intérêts. Le rôle de l'aménagement du territoire y est reconnu et souligné.

Le dossier a été mis en consultation auprès des services cantonaux concernés.

De manière générale, la préservation du paysage est un sujet important qui mérite d'être pris en compte de manière systématique dans les projets, quels que soit leur nature, en particulier en raison de la forte pression de l'urbanisation et de tout ce qui lui est lié dans notre petits pays. La qualité des paysages et des sites constitue également une ressource pour la population et l'économie qu'il s'agit de maintenir sur le long terme (ressourcement, détente, activité physique, santé), notamment en gérant de manière appropriée leur usage et leur accessibilité. La maîtrise de la pression des loisirs sur les milieux naturels les plus sensibles et l'accessibilité des sites et paysages remarquables pour la population, sont des thèmes qui tiennent particulièrement à cœur au gouvernement neuchâtelois.

Le préavis du canton sur le projet de CPS est favorable, accompagné des remarques de détail suivantes structurées selon le questionnaire proposé :

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

Une mise à jour est bienvenue. Tout en restant cohérent avec la structure de la CPS de 1997, la nouvelle version intègre de nombreuses évolutions en demeurant concise, ce qui mérite d'être salué. Par rapport à la version initiale, le thème est traité de manière plus complète et systématique. Elle intègre en particulier la culture du bâti qui est un élément important de la

qualité du paysage. Le concept de paysage est clarifié de même que la portée et le cadre juridique de l'instrument. La CPS s'appuie sur une compréhension dynamique du paysage et pose ainsi les bases d'un développement cohérent de celui-ci.

Résultat de discussions menées avec différents services fédéraux, le document est quelque peu inégal dans son contenu (niveau d'information, « hauteur de vol »), certains objectifs étant chiffrés alors que d'autres sont évoqués de manière générale.

Le renforcement du partenariat entre la Confédération et les cantons dans ce domaine mérite d'être salué. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la CPS est avant tout liante pour la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches et dans les dossiers qu'elle subventionne, et pour les cantons au travers des tâches déléguées. Pour les acteurs cantonaux la CPS constitue une base et un cadre de référence pour les concepts paysagers cantonaux et les instruments de planification.

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

Oui aux quatre questions posées.

La préservation du paysage est un thème qui mérite d'être pris en compte dans tous les projets à incidence spatiale. Par contre, l'obligation faite aux communes d'intégrer directement la CPS dans leurs plans d'affectation locaux va trop loin. Il en va de même pour les plans d'aménagement régionaux, respectivement pour leurs instances de planification (régions). C'est aux cantons qu'il appartient d'inscrire dans les plans directeurs cantonaux ou dans d'autres instruments de mise en œuvre les mandats aux communes, puis de les exiger. C'est ainsi que les conditions régionales pourront être dûment prises en compte.

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

Oui.

Le rôle de l'aménagement du territoire a été un thème récurrent lors de l'établissement de la Conception. Il est incontesté que l'aménagement du territoire est une tâche transversale, tout comme le fait que la CPS doit être mis en œuvre en particulier avec des instruments d'aménagement du territoire. Le chapitre 2.3 Principes de l'aménagement du territoire a été ajouté pour clarifier la fonction transversale de l'aménagement du territoire. Par conséquent, les objectifs énoncés au point 4.7 ne sont pas axés sur le rôle de l'aménagement du territoire, mais sur les objectifs du développement de l'urbanisation. Cette spécification est expressément bienvenue. Il est toutefois proposé de le préciser dans le titre de l'objectif 4.7, c'est-à-dire de le compléter, par exemple : « Aménagement du territoire (développement de l'urbanisation) ».

Lors de la pesée des intérêts (principe iii.), le terme « global » doit être supprimé. Une « pondération globale des intérêts » doit, comme le mot l'indique, inclure également d'autres intérêts.

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

Oui.

Objectif 3 : Aménager l'utilisation du sol de manière adaptée au site prête à confusion dans la mesure où ici seules des valeurs naturelles sont évoquées. L'utilisation du sol étant également fonction de la destination des terrains (affectation au sens de l'aménagement du territoire, vocation agricole, urbanisation, etc.), nous suggérons de compléter cet objectif « aménager l'utilisation du sol de manière adaptée au site et selon sa destination ».

Il est proposé de décrire les objectifs 8 à 14 comme des « objectifs de qualité pour des paysages spécifiques », et non des « objectifs de qualité paysagère spécifique ». Cela signifierait clairement que le terme « spécifique » n'est pas lié à des définitions spatiales mais à des priorités liées à certains paysages.

Sous objectif 10, le lien avec l'objectif constitutionnel d'occupation décentralisée du territoire mériterait d'être fait.

La dimension économique du paysage n'est guère traitée dans ces objectifs, à part l'évocation du tourisme.

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

Oui.

Globalement, les objectifs énumérés sont bons, bien que certains d'entre eux soient situés à divers niveaux ou altitudes, fruit de la collaboration avec différents offices fédéraux. Nous relevons que les objectifs de la CPS sont relativement fortement subordonnés aux différents domaines de politiques publiques, y compris les réflexions les plus récentes ou encore en cours de discussion. Dans la perspective d'un développement paysager de qualité, il serait opportun que les objectifs soient formulés plus spécifiquement en faveur de la protection des paysages, sans coller à l'hyper actualité (ex : politique agricole, P-LAT2, etc.).

Le nombre d'objectifs demeure assez élevé et certains objectifs ne sont pas totalement appropriés à ce niveau d'instrument, voire partiellement redondants entre eux. Dans ce chapitre, il serait clarifiant de supprimer les encarts avec les illustrations, qui n'apportent rien de plus.

Ci-après quelques remarques de détail, par sous-chapitre :

- Sous chapitre 4.3 Santé, mouvement et sport, il peut être relevé que les objectifs échappent à l'influence directe de l'OFSP et du BAG. L'objectif 3.A devrait être assigné aux objectifs généraux, l'objectif 3.B est déjà couvert par l'objectif 9 et le 3.C par l'objectif 8. Il n'existe pas d'objectif visant à coordonner à l'échelle nationale les utilisations du sport et les groupes d'utilisateurs dans le domaine du paysage et de la nature. Ce serait une tâche importante pour les offices fédéraux.
- Le chapitre 4.5 Politique paysagère, protection de la nature et du patrimoine contient un large éventail d'objectifs. La question se pose de savoir si les objectifs 5.H « Accords internationaux » et 5.I « Politique cohérente par des conditions-cadres saines » ne font pas partie des objectifs stratégiques, car ils ont un caractère global. Cela augmenterait la cohérence des autres objectifs du chapitre. L'objectif 5.B. « Paysages d'importance nationale » stipule que la surface et la qualité des paysages d'importance nationale sont au minimum conservées et garanties au niveau de l'aménagement du territoire. Cette formulation est incorrecte. Contrairement à l'inventaire d'un biotope, l'inventaire IFP ne peut pas avoir pour objet de « garantir

l'affectation ». Il s'agit de préserver le caractère unique et la qualité de ces paysages.

- Sous 4.6 Agriculture, il manque une introduction analogue à toutes les autres politiques sectorielles. Les objectifs 6.A à 6.I sont pertinents mais parfois trop détaillés, en comparaison avec d'autres thématiques (par exemple 6.C). Le lien avec la nouvelle politique agricole ne doit pas être aussi fort (hyper actualité). Il va de soi que seule l'agriculture ne saurait adopter « un comportement exemplaire ». Nous sommes en droit d'attendre que l'ensemble des secteurs gérés par la Confédération ou délégués aux cantons montrent le bon exemple.
- Sous 4.7 Aménagement du territoire, les objectifs sont désormais formulés de telle sorte que la contribution des processus AT au renforcement du caractère des paysages régionaux soit au centre des préoccupations, en particulier dans le cadre du développement de l'urbanisation. Il faut s'en féliciter. Un objectif important de l'aménagement du territoire, à savoir la limitation de la consommation du paysage par une utilisation économe du sol, est absent des objectifs et devrait être complété. L'objectif 7.B « Espaces ouverts et franges urbaines » énumère les « espaces à grande qualité acoustique ». Cette formulation est incompréhensible ou trompeuse. L'accent doit être mis sur les qualités de tranquillité et de détente. Ceci devrait également être formulé de manière spécifique.
- Sous 4.10 Transports en lien avec la protection contre le bruit du trafic et des espaces urbains avec des qualités acoustiques, le libellé de l'objectif 10.D devrait être adapté conformément à la remarque sur l'objectif 7.B. L'objectif 10.G est trop précis. Aucun taux ne devrait être fixé dans une conception.
- Sous 4.12 Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels, l'objectif 12.F « Végétation des rives » formule un aspect détaillé en tant qu'objectif distinct, qui est déjà couvert par les objectifs 12.B et 12.D. Par conséquent, celui-ci devrait être supprimé.
- Sous 4.13 Aviation civile, l'objectif 13.G qui traite de la compensation écologique est important mais ne devrait pas être assorti d'une valeur indicative de 12 %. La mise en œuvre est à prévoir à travers les plans sectoriels (PSIA).

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

Oui, certains thèmes font défaut, notamment :

- les effets du changement climatiques sur le paysage (seul le thème des îlots de chaleur est abordé) ;
- l'exploitation des matériaux (carrières) ;
- l'énergie éolienne / géothermie ;
- les infrastructures nationales (fragmentation, mise en réseau) ;
- d'une manière générale, le développement économique et les grandes tendances d'évolution de la société d'ici 2050 (globalisation, individualisation, numérisation, etc.) ;
- l'impact des flux financiers (liens entre paiements directs et effets sur le paysage, par exemple) ;
- les enjeux des paysages urbains et péri-urbains ne sont pas suffisamment traités ;
- la dimension culturelle (patrimoine, culture du bâti) pourrait être renforcée (ex. Unesco).

La liste des mesures visées au point 5.2 du plan de mesures est globalement appréciée. Nous relevons toutefois que, pour que le CPS puisse faire l'objet d'une évaluation a posteriori (monitoring), les mesures devraient être formulées de façon plus concrète et mesurable ou du moins quantitativement évaluable.

Le gouvernement neuchâtelois considère cette annexe comme un outil de travail, une aide à la mise en œuvre pour les services fédéraux et non partie constitutive de la CPS, à fortiori engageant les cantons et les communes.

L'impact sur les ressources nécessaires pour mener à chef tous ces axes de travail, de même que les échéances et les priorités mériteraient d'être documentés.

## **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 ?**

Les attentes envers les communes ne sont pas claires. La contribution des cantons réside avant tout dans le développement de conceptions paysagères cantonales, ce que le canton de Neuchâtel a prévu de faire dans la nouvelle période RPT 2020-2024, l'adaptation des plans directeurs cantonaux selon la CPS, de même que la prise en compte des aspects paysagers dans la pesée des intérêts dans les différents dossiers de planification, ainsi que la sensibilisation des communes. Cette question est examinée au chapitre 1.7. Les concepts doivent être progressivement affinés et concrétisés et pris en compte au niveau suivant. L'adressage direct des communes, analogue à celui des cantons, fait donc l'objet d'une évaluation critique de notre part, respectivement est rejeté. Les communes devraient pouvoir s'appuyer sur les orientations de la CSP, mais ne devraient pas avoir à en tenir compte directement.

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

La mise en œuvre est judicieuse, sous réserve des remarques sous point 7 ci-dessus. En ce qui concerne la compréhension du caractère, des qualités et des valeurs culturelles du paysage régional, il y a encore beaucoup à faire au niveau de la sensibilisation. Ce sont principalement les cantons et les autres partenaires qui sont appelés à le faire.

D'autres instruments que ceux de l'aménagement du territoire mériteraient d'être mentionnés, car ils peuvent contribuer à protéger le paysage et gérer son évolution.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame la conseillère fédérale, Monsieur le directeur, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération et nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 11 septembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

Annexe : 1 questionnaire



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

## Document pour la prise de position

---

Organisation: Canton de Neuchâtel

Personne chargée de remplir: Dominique Robyr Soguel, Service de l'aménagement du territoire

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

Une mise à jour est bienvenue. Tout en restant cohérent avec la structure de la CPS de 1997, la nouvelle version intègre de nombreuses évolutions en demeurant concise, ce qui mérite d'être salué. Par rapport à la version initiale, le thème est traité de manière plus complète et systématique. Elle intègre en particulier la culture du bâti qui est un élément important de la qualité du paysage. Le concept de paysage est clarifié de même que la portée et le cadre juridique de l'instrument. La CPS <sup>+</sup>

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

– Pressions subies par le paysage et nouveaux défis

Oui  Partiellement  Non

– Évolution 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 :

La préservation du paysage est un thème qui mérite d'être pris en compte dans tous les projets à incidence spatiale. Par contre, l'obligation faite aux communes d'intégrer directement la CPS dans leurs plans d'affectation locaux va trop loin. Il en va de même pour les plans d'aménagement régionaux, respectivement pour leurs instances de planification (régions). C'est <sup>+</sup>

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

Oui     Partiellement     Non

Commentaire :

Le rôle de l'aménagement du territoire a été un thème récurrent lors de l'établissement de la Conception. Il est incontesté que l'aménagement du territoire est une tâche transversale, tout comme le fait que la CPS doit être mis en œuvre en particulier avec des instruments

+

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

Oui     Partiellement     Non

Commentaire :

Objectif 3 : aménager l'utilisation du sol de manière adaptée au site prête à confusion dans la mesure où ici seules des valeurs naturelles sont évoquées. L'utilisation du sol étant également fonction de la destination des terrains (affectation au sens de l'aménagement du territoire,

+

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

Oui     Partiellement     Non

Commentaire :

Globalement les objectifs énumérés sont bons, bien que certains d'entre eux soient situés à divers niveaux ou altitudes, fruit de la collaboration avec différents offices fédéraux. Nous relevons que les objectifs de la CPS sont relativement fortement subordonnés aux différents

+

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

Non, la CPS est complète     Oui, certains thèmes faut défaut

Si oui, lesquels ?

- Les effets du changement climatiques sur le paysage (seul le thème des îlots de chaleur est abordé);
- L'exploitation des matériaux (carrières);

+

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 ?

Les attentes envers les communes ne sont pas claires. La contribution des cantons réside avant tout dans le développement de conceptions paysagères cantonales, ce que le canton de Neuchâtel a prévu de faire dans la nouvelle période RPT 2020-2024, l'adaptation des plans directeurs cantonaux selon la CPS, de même que la prise en compte des aspects paysagers dans la pesée des intérêts

+

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

La mise en œuvre est judicieuse, sous réserve des remarques sous point 7 ci-dessus. En ce qui concerne la compréhension du caractère, des qualités et des valeurs culturelles du paysage régional, il y a encore beaucoup à faire au niveau de la sensibilisation. Ce sont principalement les cantons et

+

**Envoyer le document par e-mail à :**

Daniel Arn, Office fédéral de l'environnement, [daniel.arn@bafu.admin.ch](mailto:daniel.arn@bafu.admin.ch)