



Berne, le 8 mars 2024

Mise en œuvre de la Conception « Paysage suisse » (CPS) 2020-23

Rapport à l'intention du Conseil fédéral

Table des matières

1	Résumé.....	2
2	Contexte	2
3	Évolution de la qualité du paysage	4
4	Mise en œuvre des objectifs sectoriels et des mesures	4
5	Bilan et facteurs de réussite de la mise en œuvre.....	15
6	Recommandations.....	16
	Annexe : Plan de mesures CPS 2024-30	16

1 Résumé

La Conception « Paysage suisse » (CPS) est une conception au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), qui définit des objectifs contraignants pour les autorités dans les domaines de la nature et du paysage. Le 27 mai 2020, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'établir au terme d'une période de quatre ans un rapport sur l'état de mise en œuvre des objectifs sectoriels et des mesures de la CPS et sur le besoin d'actualisation éventuel de la conception. Le présent rapport répond à ce mandat.

L'appréciation de la réalisation des objectifs sectoriels et des mesures dans treize domaines politiques s'appuie sur l'auto-évaluation effectuée par les services fédéraux responsables de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, l'atteinte des objectifs sectoriels et la réalisation des mesures sont jugées positivement. Du point de vue des offices fédéraux, les objectifs de la CPS sont toujours d'actualité ; il n'est donc pas nécessaire de les mettre à jour. De plus, les mesures prévues apportent une contribution majeure à la mise en œuvre de la CPS. La difficile mission consistant à mieux coordonner entre elles les multiples tâches de la Confédération liées au paysage trouve dans cette conception un véritable soutien. En assurant la qualité du paysage avec ses particularités naturelles et culturelles, la CPS contribue notablement à la qualité de vie et du site en Suisse.

La phase de mise en œuvre qui s'ouvre pour la période 2024-2030 doit être abordée elle aussi selon une approche transsectorielle basée sur des partenariats. Les services fédéraux ayant une incidence sur le paysage ont ainsi poursuivi le développement du plan de mesures en mettant l'accent sur la collaboration transsectorielle et sur l'exploitation des synergies. En outre, les objectifs de la CPS contraignants pour les autorités se voient accorder une place centrale dans la pesée des intérêts.

2 Contexte

La Conception « Paysage suisse » (CPS)

Les paysages suisses se caractérisent par leur diversité et constituent en cela un atout. Leurs valeurs naturelles et culturelles élevées sont essentielles à la qualité de vie de la population ainsi qu'à l'attrait du site et profitent ainsi également à l'économie, en particulier au tourisme. Néanmoins, les paysages subissent des pressions et perdent des éléments régionaux caractéristiques, des qualités de la culture du bâti ainsi que des habitats pour la flore et la faune. Afin d'endiguer ces pertes, la CPS définit des objectifs contraignants relatifs à l'évolution du paysage en tant qu'espace dans lequel la population habite, travaille et se détend.

La CPS a été adoptée par le Conseil fédéral le 27 mai 2020. Cette conception au sens de l'art. 13 LAT définit des objectifs contraignants pour les autorités dans les domaines de la nature et du paysage. Avec cet instrument de planification, la Confédération présente les modalités qu'elle entend appliquer afin que ses autorisations, ses prestations financières et ses activités de construction et de planification soient axées sur la préservation et la qualité de la nature et du paysage. Ainsi, les objectifs de qualité paysagère de la CPS prévoient par exemple de développer une urbanisation de qualité vers l'intérieur du milieu bâti, de réaliser avec soin les interventions dans le paysage, d'encourager la diversité des paysages et de valoriser l'identité régionale du paysage. Ces objectifs de qualité paysagère sont concrétisés par trois principes régissant l'aména-

gement du territoire ainsi que par les objectifs des politiques sectorielles de la Confédération ayant une incidence sur le paysage. La CPS comprend en outre un plan de mesures qui soutient les offices fédéraux dans la réalisation des objectifs de la conception. Ces principes et objectifs sont contraignants pour les autorités fédérales, cantonales et communales.

Établissement de rapports sur l'état de mise en œuvre de la CPS

Dans sa décision relative à la CPS, le Conseil fédéral a chargé les départements fédéraux de l'intérieur (DFI), des finances (DFF), de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ainsi que le DETEC de concrétiser les mesures prévues et de les mettre en œuvre au cours de la période 2020-2023 dans le cadre des moyens financiers et humains existants. Il a également chargé le DETEC de conseiller et de soutenir les services fédéraux compétents, les cantons et les communes pour la mise en œuvre de la CPS. En outre, un rapport sur l'état de mise en œuvre des objectifs sectoriels et des mesures ainsi que sur le besoin d'actualisation éventuel de la conception doit être remis au Conseil fédéral tous les quatre ans. Ce rapport ne doit pas s'intéresser aux objectifs de qualité paysagère, car leur évaluation s'effectue dans le cadre des rapports sur l'environnement.

Le DETEC remplit le mandat qui lui a été confié en publiant le présent rapport sur l'état de la réalisation des objectifs sectoriels et de la mise en œuvre des mesures de la CPS. Ce rapport a été établi par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en collaboration avec les autorités fédérales compétentes dans les différents domaines politiques ayant une incidence sur le paysage. La base de ce rapport est une auto-évaluation, par les services fédéraux, des objectifs sectoriels et des mesures relevant de leurs domaines de compétences. Le rapport intègre également les résultats des forums des acteurs de la CPS. Ces forums ont contribué à sa mise en œuvre et réuni, outre les services fédéraux, des représentants de la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage, de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux, de l'Union des villes suisses (UVS), de l'Association des communes suisses (ACS) et d'autres organisations.

Effet de la CPS

C'est principalement par la voie des objectifs de qualité paysagère et des objectifs sectoriels que la CPS produit son effet. Ces objectifs sont contraignants pour les services fédéraux chargés de tâches ayant une incidence sur le paysage. Ces derniers doivent en tenir compte directement dans le développement de leurs politiques, dans la pesée des intérêts ainsi que dans l'accomplissement des tâches de la Confédération visées à l'art. 2 de loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451). Aussi les objectifs de la CPS doivent-ils être intégrés par exemple dans l'élaboration ou l'actualisation de conceptions et de plans sectoriels. Lors de l'examen des plans directeurs cantonaux, les services fédéraux évaluent dans quelle mesure les cantons ont tenu compte des objectifs de la CPS dans ce cadre. Les autorités fédérales doivent respecter les objectifs de la CPS dans leurs autres activités également, en vue de garantir une politique du paysage cohérente.

Les autorités cantonales mettent directement en œuvre la CPS lorsqu'ils accomplissent les tâches fédérales visées à l'art. 2, al. 1, LPN qui leur sont déléguées et lorsqu'ils édictent des décisions concernant des projets réalisés avec des aides financières de la Confédération (art. 2, al. 2, LPN). En outre, les cantons et les communes tiennent compte des objectifs de la CPS dans leurs travaux de planification, en fonction du pouvoir d'appréciation dont ils disposent.

3 Évolution de la qualité du paysage

« La beauté et la diversité des paysages suisses, avec leurs particularités régionales, naturelles et culturelles, offrent aux générations actuelles et futures une qualité de vie et du site élevée ». Telle est l'image cible décrite par la CPS pour l'horizon 2040. Le Conseil fédéral concrétise ce cadre d'orientation en fixant sept objectifs de qualité paysagère généraux et sept objectifs de qualité pour paysages spécifiques.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 27 mai 2020, les rapports sur l'évolution de la qualité du paysage sont élaborés dans le cadre des rapports sur l'environnement établis par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a publié son rapport « Environnement Suisse » en 2022, puis l'OFEV a, en 2023, publié ses rapports sur l'état du paysage et de la biodiversité. Il ressort de ces publications que, malgré quelques évolutions positives, la qualité de la nature et du paysage continue de se dégrader. Certes, des améliorations ont été réalisées dans certains domaines. À titre d'exemple, les revitalisations de cours d'eau se multiplient, et l'augmentation de la consommation de surface d'habitation par personne ralentit. Cependant, la nature et le paysage continuent à subir des pressions : l'extension des zones urbanisées et des infrastructures accentue le mitage et le morcellement du paysage ainsi que l'imperméabilisation des sols, la diminution des espaces verts dans les zones urbanisées est contraire aux enjeux d'un développement urbain de qualité vers l'intérieur du milieu bâti ainsi qu'à l'attractivité du site.

4 Mise en œuvre des objectifs sectoriels et des mesures

L'appréciation de la réalisation des objectifs sectoriels et des mesures dans treize domaines politiques s'appuie sur l'auto-évaluation effectuée par les services fédéraux responsables de la mise en œuvre. Dans quelques-uns de ces domaines politiques, la mise en œuvre est du ressort de plusieurs services fédéraux, à l'exemple du domaine « Santé, activité physique et sport » (Offices fédéraux du développement territorial [ARE], des routes [OFROU], de la santé publique [OFSP] et du sport [OFSP]) et du domaine « Transports » (OFROU, Office fédéral des transports [OFT] et Office fédéral de l'aviation civile [OFAC]).

Dans l'ensemble, l'évaluation globale de la réalisation des objectifs par domaine politique est majoritairement positive, tout comme l'évaluation des différents objectifs sectoriels (cf. fig. 2). Il existe donc une divergence par rapport au besoin d'action décrit au chapitre 3, laquelle s'explique par différents facteurs :

- l'évolution et la transformation du paysage constituent un phénomène lent. Même si la période de mise en œuvre de quatre ans permet de prendre en compte des objectifs de la CPS et de réaliser des mesures, les effets souhaités sur le paysage mettent généralement plus de temps à se manifester ;
- les services fédéraux n'ont parfois que peu d'influence sur la mise en œuvre des objectifs aux niveaux local et régional, puisque l'exécution est du ressort des cantons et des communes ;
- des tendances et des évolutions telles que l'augmentation de la consommation de ressources prennent le pas sur les efforts des offices fédéraux.

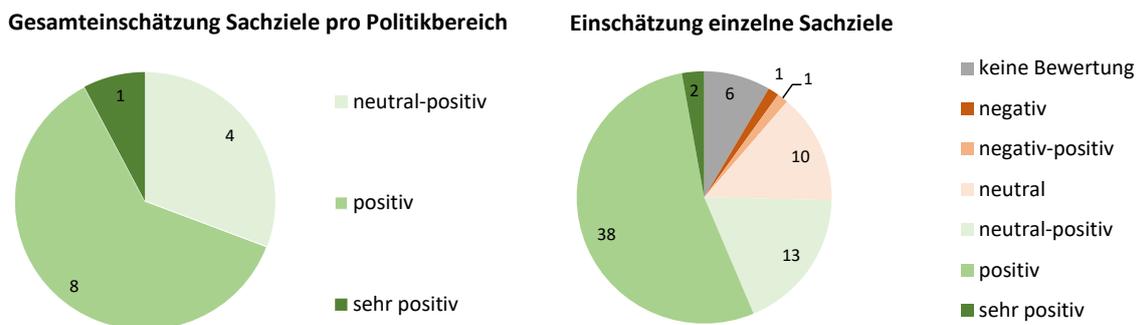


Figure 2 : Évaluation de la réalisation des objectifs par les services fédéraux

L'auto-évaluation de la mise en œuvre des mesures est tout aussi positive (cf. fig. 3). La mise en œuvre n'est menacée que pour une seule mesure, et elle a pris du retard pour sept autres.

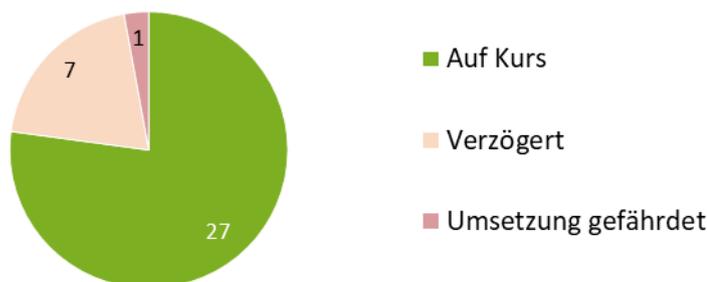


Figure 3 : État de mise en œuvre des mesures de la CPS

Pour chacun des treize domaines politiques de la Confédération ayant une incidence sur le paysage, les sections ci-après décrivent l'influence du service fédéral compétent sur les objectifs poursuivis ainsi que le degré de réalisation de ces derniers, et évaluent la mise en œuvre des mesures. C'est sur cette base que sont définies en annexe les futures actions à mener pour assurer le développement ultérieur des mesures.

4.1 Constructions fédérales

Les services de la construction et des immeubles (SCI) de la Confédération ont une grande influence sur les biens-fonds fédéraux et leurs constructions. Les constructions militaires réparties sur l'ensemble du territoire suisse occupent des places du plan sectoriel militaire dont certaines peuvent atteindre une superficie de 30 km² et façonner ainsi le paysage d'une vallée entière. À l'échelle du pays, ces places totalisent une superficie, propriété de la Confédération, d'environ 250 km², ce qui équivaut à la surface du canton de Zoug. S'y ajoutent 80 km² supplémentaires d'objets loués à usage militaire tels que des places d'armes cantonales, des places de tir et d'exercice et d'autres surfaces réglées par des conventions ou des contrats. Le rôle de modèle que la Confédération, les cantons et les communes jouent dans l'aménagement et l'entretien d'espaces verts proches de l'état naturel et adaptés aux changements climatiques est considérable.

Les objectifs sectoriels de la CPS sont majoritairement mis en œuvre sous la forme de prescriptions et de normes concernant l'aménagement et l'entretien d'espaces extérieurs proches de l'état naturel ainsi que la promotion de la culture du bâti et de la protection des jardins patrimoniaux. Lorsque l'exploitation des constructions fédérales le permet, leurs espaces verts sont accessibles au public. L'organe de coordination des services de la construction de la Confédération élabore des fiches d'information sur la culture du bâti et sur la construction adaptée aux changements climatiques, qui mettent l'accent sur les notions d'îlot de chaleur et de ville éponge. De nombreuses aires de grande taille sont certifiées par la Fondation Nature & Économie pour leur aménagement proche de l'état naturel. Même les normes et les labels que les SCI appliquent à un grand nombre de leurs projets de construction, par exemple le standard Construction durable Suisse, contiennent des critères relatifs à la nature et au paysage.

Les mesures planifiées visent à considérer avec respect les qualités existantes. Il s'agit notamment de veiller à ce que les qualités paysagères, architecturales et écologiques élevées des constructions fédérales puissent, en cas de vente, être conservées à la hauteur de leur importance. Dans cette perspective, la sensibilisation aux valeurs existantes et la transmission volontaire des informations correspondantes constituent des démarches prometteuses. Si les constructions fédérales sont louées, il est prévu de maintenir leurs qualités en assortissant la location de charges.

4.2 Énergie

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est l'autorité responsable de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050. Comme les cantons sont compétents pour délivrer les autorisations relatives aux installations de production d'énergie (à l'exception des centrales hydroélectriques transfrontalières), l'OFEN a moins d'influence directe dans ce domaine. S'agissant des installations destinées au transport d'énergie, les procédures d'approbation des plans et des plans sectoriels ainsi que le calcul du facteur de surcoût pour le câblage offrent en revanche un important potentiel d'influence.

Les objectifs sectoriels formulés dans le domaine de l'énergie sont plutôt bien mis en œuvre, et l'OFEN juge leur réalisation majoritairement positive. Par exemple, le regroupement et l'enfouissement des lignes de transport d'électricité est systématiquement examiné sur la base du plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) et mis en œuvre lorsque cela est possible. Le PSE est un instrument exemplaire en matière de collaboration verticale et horizontale, qui permet de prendre en considération les intérêts du paysage à un stade très précoce de la planification. Les objectifs de la CPS sont désormais intégrés dans la partie conceptuelle du PSE, qui a été entièrement révisée en juin 2023. En outre, la Conception énergie éolienne, qui règle les exigences posées aux installations éoliennes, contient des prescriptions relatives à la nature et au paysage. Là où les mesures correspondantes sont en cours, l'atteinte de l'objectif de protection de l'avifaune obtient une évaluation neutre.

Les objectifs sectoriels n'ont pas besoin d'être adaptés, puisqu'ils ont déjà été formulés de manière suffisamment ouverte lors de l'actualisation de la CPS en 2020, en vue de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050. Ils sont ainsi en cohérence avec la législation du domaine de l'énergie (acte modificateur unique). L'élaboration d'aides à l'exécution et à la planification pour les installations de production d'énergie de même que la mise en œuvre au niveau cantonal seront à l'avenir primordiales s'agissant de l'optimisation des installations concrètes. En plus de l'aide à l'exécution relative à l'exploitation de l'énergie hydraulique (en vertu de l'art. 10 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [RS 730.0]) et de l'aide à la planification des stratégies cantonales de pro-

tection et d'utilisation, il convient de se demander s'il ne faudrait pas élaborer également, de manière proactive, des aides à la planification pour les grandes installations photovoltaïques (critères, zones appropriées). De nombreux cantons sont actuellement en train de déterminer, dans leur plan directeur, des zones appropriées pour des installations photovoltaïques au sol et de régler les questions qui se posent en matière d'aménagement.

4.3 Santé, activité physique et sport

La collaboration entre l'ARE, l'OFROU, l'OFEV, l'OFSP et l'OFSP0 renforce l'influence de la Confédération dans le domaine de la santé, de l'activité physique et du sport. Les synergies qui s'offrent en matière de politique du paysage sont bien exploitées par les offices fédéraux. Il est prouvé que des qualités naturelles et paysagères élevées favorisent la détente et sont bénéfiques pour la santé et qu'elles constituent, pour une majeure partie de la population, une motivation importante pour faire du sport et de l'exercice. Les objectifs sectoriels sont bien ancrés dans les politiques sectorielles. Par exemple, la stratégie Santé2030 du Conseil fédéral définit un axe politique « Préservation et promotion de la qualité de la nature et du paysage », dont la mise en œuvre est coordonnée au niveau interdépartemental. Dans le domaine de la santé, de l'activité physique et du sport, la réalisation des objectifs est jugée positivement.

La mise en œuvre des mesures est en bonne voie. Les objectifs sont bien intégrés dans des projets pilotes tels que les projets-modèles pour un développement territorial durable, qui impliquent les différentes politiques sectorielles. Afin de mieux définir à quoi pourraient ressembler des espaces ouverts propices à l'activité physique et au sport, des aides au travail sont élaborées, leurs contenus sont présentés à différents cercles d'acteurs et les échanges sont encouragés par l'organisation de forums « Le paysage fait bouger ». Ces mesures contribuent également à mettre en œuvre la stratégie Santé2030 du Conseil fédéral, plus particulièrement son axe politique 7.2 « Préservation et promotion de la qualité de la nature et du paysage ».

Il reste beaucoup à faire pour que les résultats et les facteurs de réussite puissent être transposés à plus large échelle et diffusés aux niveaux régional et local. Sur ce point, les synergies qui existent dans l'exécution des différentes politiques sectorielles sont encore trop peu exploitées. Or l'exécution de ces dernières relève en premier lieu de la compétence des cantons et des communes. Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs aux projets-modèles pour un développement territorial durable pour la période 2025-2029, il sera examiné si et comment il convient de contribuer à cette mise à l'échelle. Par ailleurs, la nécessité d'améliorer encore l'échange intersectoriel, de même que la collaboration au niveau des cantons seront aussi analysées. Dans le domaine de la mobilité active, il existe déjà une bonne collaboration avec et entre les cantons et les organisations régionales. La Confédération peut toutefois soutenir les cantons en mettant à disposition des lignes directrices en vue d'un aménagement global des espaces ouverts. Certains contenus du rapport en réponse au postulat 21.3971 « Promotion du sport populaire tournée vers l'avenir » seront également utiles, par exemple ceux concernant les espaces publics propices à l'activité physique et au sport.

4.4 Défense nationale

Le DDPS est responsable de la réalisation des objectifs dans le domaine de la défense nationale. En tant que propriétaire de terrains dont la superficie totale équivaut à celle du canton de Zoug, son influence est directe. Les surfaces utilisées à des fins militaires

se trouvent en grande partie dans le périmètre d'inventaires de protection de la nature et du paysage. Elles sont donc très importantes du point de vue du paysage.

La mise en œuvre de la CPS dans le domaine de la défense nationale est en bonne voie. Le plan sectoriel militaire assure la meilleure intégration possible de l'infrastructure militaire dans l'espace et réduit les nuisances des activités militaires pour l'environnement. Avec son plan d'action Biodiversité publié en 2023, le DDPS fixe ses objectifs dans ce domaine jusqu'en 2027. Il s'agit par exemple de réaliser des études sur les sites de la Confédération afin de déterminer leur potentiel de biodiversité et de veiller à ce que les sites qui s'y prêtent soient préservés, valorisés et mis en réseau et contribuent ainsi au réseau suisse des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur. Dans le cadre de son programme Nature – Paysage – Armée (NPA), le DDPS veille en outre à concilier les différentes utilisations des sites (utilisation militaire, agricole, etc.) avec la préservation et la valorisation des milieux naturels dignes de protection, dont il règle l'entretien et la gestion. S'agissant de l'utilisation civile ultérieure et de l'exploitation externe, les possibilités sont plus limitées. Des activités de sensibilisation et d'information permettent néanmoins d'obtenir de bons résultats.

Parmi ses futures actions, le DDPS (dans le cadre de son plan d'action Biodiversité) prévoit d'identifier des surfaces potentielles pour la promotion de la biodiversité et d'élaborer sur cette base des projets de valorisation. Il prévoit également d'organiser des formations sur la biodiversité et de poursuivre son travail de relations publiques concernant les valeurs naturelles et paysagères de ses terrains.

4.5 Politique du paysage, protection de la nature et du patrimoine

Lors de l'évaluation des tâches fédérales accomplies dans le domaine de l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques (IVS), l'OFEV, l'OFC et l'OFROU tiennent dûment compte des objectifs de la CPS. S'agissant des parcs d'importance nationale et des sites inscrits au patrimoine mondial naturel, la Confédération peut également influencer directement la prise en compte de ces objectifs au moyen de subventions fédérales. En ce qui concerne les inventaires des paysages au sens de l'art. 5 LPN (Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels [IFP], Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [ISOS] et IVS), l'influence de la Confédération se limite essentiellement à ses propres tâches. D'autres domaines politiques ayant une incidence sur le paysage ont souvent une influence plus prononcée à l'encontre des objectifs de la CPS.

La réalisation des objectifs sectoriels est en majorité jugée positive. Là où l'OFEV, l'OFC et l'OFROU peuvent influencer sur la réalisation des objectifs, leurs activités ont un impact positif sur les qualités de la nature et du paysage. La bonne collaboration avec les services cantonaux spécialisés, les associations professionnelles, l'UVS et l'ACS dans le domaine des relations publiques et du conseil en matière de paysage contribue à cet effet positif. La Confédération exerce peu d'influence sur les objectifs sectoriels en lien avec la recherche et l'enseignement, sur la mise en place et le développement des capacités institutionnelles ainsi que sur les compétences de la population. Compte tenu des moyens financiers et humains limités, la réalisation des objectifs obtient une évaluation neutre à légèrement positive. Les deux nouveaux programmes nationaux de recherche « Promotion de la biodiversité et de services écosystémiques durables pour la Suisse » et « Avenir de la culture du bâti » ont un impact positif.

La mise en œuvre des mesures est en bonne voie. L'évaluation des projets pilotes de conseil en matière de paysage montre que l'offre répond à un besoin et que les objectifs de la CPS sont ainsi mieux pris en compte à l'échelon communal. Les communes étant

des acteurs importants, le plan de mesures actualisé prévoit de continuer à les sensibiliser aux qualités du paysage. Des exemples positifs concrets doivent être utilisés pour communiquer sur les potentiels, les valeurs et les opportunités que recèlent les paysages. L'offre de conseil doit être pérennisée dans le cadre de la convention-programme 2025-2028 dans le domaine du paysage. En outre, les différents canaux d'information doivent être mieux coordonnés entre eux, et il faut les enrichir avec de bons exemples. Il est également nécessaire d'agir en faveur de la formation initiale et continue des jeunes professionnels, de la promotion des qualités paysagères en dehors des paysages protégés et de l'exploitation des synergies offertes par des villes et des zones urbanisées vertes, adaptées aux changements climatiques et propices à l'activité physique.

4.6 Agriculture

En tant qu'autorité responsable de la politique agricole, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) exerce une forte influence sur la réalisation des objectifs de la CPS dans le domaine de l'agriculture. Les instruments de la politique agricole qui ont des effets sur l'organisation du territoire sont en particulier les paiements directs et les améliorations structurelles. Les modalités et le financement des paiements directs sont du ressort de la Confédération. Les contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage (nouvellement : contributions à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage) sont cofinancées par les cantons. Selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, le financement des mesures d'amélioration structurelle et des projets de développement régional est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les procédures d'autorisation pour les constructions et installations hors de la zone à bâtir relèvent de la compétence des cantons. En outre, conformément à l'objectif sectoriel 8.B, les mesures de politique agricole dans le domaine des améliorations structurelles font actuellement l'objet d'une évaluation s'agissant de leurs effets sur la biodiversité.

Pendant la première période de mise en œuvre de la CPS, des objectifs sectoriels ont pu être inscrits dans les dispositions d'exécution de certains instruments de promotion relevant du domaine politique Agriculture. Ainsi, il est désormais possible, par exemple, d'octroyer des aides financières pour l'intégration des bâtiments dans le paysage ou pour le démantèlement des constructions et installations qui ne sont plus utilisées à des fins agricoles. L'effet en principe positif des paiements directs versés pour des projets de qualité du paysage et des projets de mise en réseau est confirmé par les évaluations, y compris lorsque les potentiels de synergie ne sont pas encore pleinement exploités. Par contre, le fait que les bâtiments et les installations agricoles augmentent en nombre et en taille est en contradiction avec l'objectif de protection des terres cultivables. La procédure d'autorisation de construire étant du ressort des cantons, l'OFAG n'a que peu de marge de manœuvre. Le thème de la construction hors de la zone à bâtir relève de la responsabilité de l'ARE.

La mise en œuvre des mesures est majoritairement en bonne voie. La communication et la collaboration des acteurs doivent toutefois être renforcées. Le traitement conjoint des projets de qualité du paysage et des projets de mise en réseau doit permettre d'exploiter davantage les synergies existantes et de mieux se concentrer sur les zones de transition. Concernant les infrastructures agricoles, la consommation de sol et la qualité architecturale des constructions et installations hors de la zone à bâtir représentent encore un défi du point de vue de la CPS. Les constructions et installations doivent consommer le moins de sol possible, et les bâtiments, dimensionnés en conséquence, doivent s'intégrer le mieux possible dans leur environnement. La qualité architecturale doit être améliorée ; des procédures assurant la qualité pourraient être

testées par exemple dans le cadre de projets pilotes ou d'aides aux maîtres d'ouvrage et aux exécutants.

4.7 Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire étant l'affaire des cantons, l'influence de la Confédération sur la réalisation des objectifs correspondants est considérée comme moyenne. La Confédération examine et approuve les plans directeurs cantonaux et élabore des conceptions et des plans sectoriels. L'ARE estime toutefois que son influence dans le domaine des constructions hors de la zone à bâtir est importante : la Confédération est en effet compétente en vertu de la LAT, tandis que l'exécution est déléguée aux cantons.

La réalisation des objectifs est en majorité jugée positive. Le développement d'une urbanisation de qualité vers l'intérieur du milieu bâti a des effets positifs tels que la réduction de la consommation de sol, mais aussi des effets négatifs tels que la perte d'espaces verts dans les zones urbanisées, si bien que la réalisation de cet objectif par l'ARE obtient une évaluation neutre. La densification urbaine doit se concentrer davantage sur des critères qualitatifs en accordant toujours plus d'importance aux aires de détente de proximité ainsi qu'aux espaces ouverts proches de l'état naturel et adaptés aux changements climatiques. En raison du grand nombre d'actions restant à mener pour que le patrimoine naturel et culturel soit pris en compte dans les planifications, la réalisation de cet objectif obtient elle aussi une évaluation neutre.

La mise en œuvre des mesures se déroule en grande partie comme prévu. Les cantons élaborent des conceptions paysagères, les mettent en œuvre dans leurs plans directeurs et échangent leurs expériences respectives. Un guide facilitant la prise en compte du paysage dans le plan directeur est en cours d'élaboration par l'ARE ; il entend renforcer la mise en œuvre de la thématique notamment grâce à la caractérisation du paysage sur l'ensemble du territoire et grâce à la formulation d'objectifs de développement pour les paysages remarquables. Les futures mesures visent à améliorer la qualité du paysage urbain. Une recommandation de l'ARE pour un développement urbain de qualité vers l'intérieur du milieu bâti (LAT 1) pourrait soutenir la prise en compte dans le plan directeur ainsi que la mise en œuvre au niveau communal. Une aide au travail transsectorielle décrivant le contenu minimal des conceptions relatives aux espaces ouverts pourrait également y contribuer. L'actualisation du Projet de territoire Suisse doit elle aussi tenir compte des objectifs de la CPS.

4.8 Développement régional

Le développement régional est mis en œuvre par les cantons. Dans ce domaine, l'influence de la Confédération (Secrétariat d'État à l'économie [SECO] et ARE) est moyenne. Les objectifs sectoriels de la CPS sont bien ancrés. À titre d'exemple, le thème « Potentiel de la diversité des paysages » a été repris dans le message sur la promotion économique 2024-27 et concrétisé dans le document conceptuel « Le développement durable dans la Nouvelle politique régionale » en vue des programmes de mise en œuvre 2024-2027. Grâce à cela, les cantons ont dûment tenu compte des objectifs de la CPS. En faisant front commun, l'OFEV et le SECO envoient aux cantons et aux régions le message positif selon lequel la conservation des qualités paysagères et le développement économique régional ou le développement touristique peuvent être pensés de manière complémentaire.

La réalisation des objectifs est jugée positive. Comme les travaux du SECO visant à réduire les atteintes liées aux subventions ne font que commencer, la réalisation de cet objectif obtient une évaluation neutre.

Les mesures ont été mises en œuvre avec succès. Les expériences faites avec le projet pilote fournissant des prestations de conseil relatives à la diversité des paysages comme potentiel de développement économique régional sont encourageantes. Afin de renforcer la capacité des acteurs de la politique régionale à tenir compte des qualités de la nature et du paysage dans leurs activités, le nouveau plan de mesures doit toutefois veiller à ce que la difficile collaboration transsectorielle entre les domaines du paysage et de l'économie régionale soit davantage soutenue au niveau cantonal.

4.9 Tourisme

Le SECO est responsable, avec l'OFEV et l'OFC, du renforcement de la coopération et de la coordination entre les politiques touristique, paysagère et culturelle. L'influence de la Confédération dans ce domaine est jugée grande et la réalisation des objectifs, positive. Ces appréciations sont aussi le résultat d'une collaboration structurée. Les objectifs sectoriels de la CPS ont été intégrés dans la stratégie touristique adoptée par le Conseil fédéral en novembre 2021, sous la forme de mesures concrètes s'inscrivant dans l'activité « Préserver et mettre en valeur la culture du bâti, la qualité du paysage et la biodiversité ».

Dans le domaine des installations à câbles, la Confédération exerce une grande influence au moyen des procédures d'approbation des plans. L'OFT en tant qu'autorité unique reprend dans ces procédures les évaluations de l'OFEV et de l'ARE, si bien que la réalisation des objectifs de la CPS est là aussi jugée positive. La pratique éprouvée dans ce domaine se base notamment sur l'aide à l'exécution « Environnement et aménagement du territoire dans les projets d'installations à câbles ». Une directive sur la mise en valeur de nouveaux territoires (en vertu de l'art. 7 de l'ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles [RS 743.011]) est en préparation ; elle apportera un soutien supplémentaire à la réalisation des objectifs.

La mise en œuvre des mesures est en bonne voie, et des activités de sensibilisation, de communication et de professionnalisation sont en cours de réalisation. C'est ainsi par exemple qu'un document de base sur le potentiel touristique des qualités paysagères, architecturales et culturelles a été discuté avec la branche et que ces qualités ont été évoquées lors des forums Tourisme du SECO. En outre, la mise en valeur touristique du paysage et de la culture du bâti a été promue dans le cadre de plusieurs projets Innotour. Les qualités paysagères, architecturales et culturelles ont par ailleurs été intégrées dans la stratégie de durabilité Swisstainable de Suisse Tourisme. L'OFEV, l'OFC et le SECO travaillent actuellement sur le projet « Toolkit : Landschaften und Baukultur lesen und Potenziale für den Tourismus erkennen » qui vise à promouvoir une meilleure intégration des qualités paysagères, architecturales et culturelles dans les activités stratégiques et les travaux de planification de destinations touristiques. Cette boîte à outils devrait être mise à disposition et testée en 2024 à l'occasion d'un événement commun. Si les mesures développées visent à pérenniser la collaboration structurée qui existe déjà à l'échelle fédérale, la transposition de ces mesures aux échelons régional et local ainsi que le renforcement des compétences des acteurs vont requérir à l'avenir des efforts supplémentaires. La coopération et la coordination entre les politiques touristique, paysagère et culturelle doivent donc être renforcées également aux échelons cantonal et régional.

4.10 Transports

Les objectifs sectoriels de la CPS sont bien ancrés dans le domaine de la politique des transports, par exemple dans la partie « Infrastructure rail » du plan sectoriel des transports et dans les standards pour les routes nationales. L'OFROU et l'OFT, qui sont responsables de la mise en œuvre dans les domaines du trafic routier, de la mobilité douce et du trafic ferroviaire, estiment que l'influence de la Confédération sur les objectifs de la CPS est moyenne à grande. L'OFROU exerce une influence directe en agissant en qualité de maître d'ouvrage, et l'OFT dispose d'une grande influence en tant qu'autorité d'approbation.

La réalisation des objectifs est jugée positive en grande majorité. La prise en compte des thèmes de la CPS au moyen d'aides à l'exécution et de guides est une pratique éprouvée. Si les infrastructures et leurs mesures d'accompagnement sont jugées positivement du fait qu'elles sont réalisées de manière à préserver les surfaces, les sols, les paysages et les milieux naturels, il convient de noter que, du point de vue de la CPS, elles occasionnent toujours des pertes de sol et des atteintes. Ce n'est donc pas la réalisation des objectifs, mais les efforts pour atteindre ces derniers qui sont jugés positivement. Dans le cas des grands projets d'extension, les possibilités de regroupement des lignes à haute tension sont analysées par un groupe de travail départemental dirigé par l'ARE. Toutefois, le potentiel de regroupement est encore peu exploité du fait que les projets de construction ont des temps de planification et de réalisation assez longs.

La mise en œuvre de la mesure visant un entretien respectueux de la nature est déjà bien avancée, tandis que la mesure de l'OFROU visant à élaborer des principes d'aménagement pour les infrastructures de transports terrestres a pris du retard. Les cantons et les communes ont pour tâche de pérenniser les corridors faunistiques, en particulier les accès aux passages à faune, en les inscrivant dans leurs instruments d'aménagement du territoire. Pour que les ouvrages puissent produire leur effet, ce point doit être pris en compte dans le développement ultérieur de la mesure. L'entrée en vigueur prévue de l'art. 11a LChP au 1^{er} février 2025 renforce la prise en compte de cette préoccupation. Lors de la planification des nouveaux passages à faune, l'OFEV examine, en collaboration avec l'OFROU et les cantons, l'inscription des corridors faunistiques dans les instruments de l'aménagement du territoire. Afin de renforcer la mise en réseau, une nouvelle mesure doit prévoir d'assainir les passages aquatiques et terrestres existants qui sont insuffisants. À l'avenir, les projets de transport – en particulier dans les agglomérations – doivent être élaborés de manière à ce qu'ils profitent davantage à la biodiversité et soient adaptés aux changements climatiques ; ces aspects doivent être intégrés dans les exigences relatives aux projets d'agglomération. Par ailleurs, les considérations en matière acoustique qui contribuent à améliorer la qualité des paysages et des milieux naturels doivent être renforcées. Uniformiser l'application des normes par les filiales de l'OFROU ou les entreprises de transports publics concessionnaires est également une nécessité.

4.11 Forêts

Couvrant près de 32 % du territoire national, les forêts occupent en Suisse une surface aussi importante que les zones agricoles. Les objectifs sectoriels de la CPS sont bien ancrés dans le domaine politique et sont, par exemple, inscrits dans les mesures 2021-2024 de la politique forestière. L'influence de la Confédération sur les objectifs est toutefois jugée faible : le pilotage stratégique est certes assuré par la Confédération via la politique forestière et la convention-programme « Forêts », mais l'exécution de la politique forestière est du ressort des cantons.

La réalisation des objectifs, pour autant qu'elle puisse être influencée par la Confédération, est jugée très majoritairement positive. Seule la planification du développement de la surface forestière obtient une évaluation neutre, en l'absence d'un indicateur spécifique. La mise en œuvre des mesures est en bonne voie. L'échange avec l'OFAG sur le thème des systèmes agroforestiers est un bon exemple de collaboration transsectorielle, de même que la participation au réseau ArboCityNet dans le domaine de la foresterie urbaine. L'agrandissement de la surface occupée par les réserves forestières, en tant qu'aires centrales de l'infrastructure écologique en forêt, est en bonne voie ; cette surface devrait passer de 6,5 % de la surface forestière totale à 10 % d'ici à 2030. Par ailleurs, dans le sens de l'objectif sectoriel 8.B, les crédits d'investissement forestiers font actuellement l'objet d'un examen visant à déterminer s'il s'agit de subventions dommageables à la biodiversité.

Il convient désormais d'intégrer les objectifs de la CPS dans la stratégie intégrale pour la forêt et le bois 2050 (en préparation) et de poursuivre la mise en œuvre des mesures en se concentrant sur les synergies avec l'agriculture et l'aménagement du territoire, de manière à exploiter davantage les potentiels offerts par les zones de transition. Par ailleurs, l'adaptation de la composition en essences afin de faire face aux changements climatiques doit tenir compte d'aspects liés au paysage ainsi que des exigences de la biodiversité. Dans le cadre de l'optimisation des principes de gestion, la question de l'intégration paysagère doit être prise en compte dans les concepts cantonaux de déserte forestière.

4.12 Aménagement des eaux et protection contre les dangers naturels

Il existe une bonne collaboration entre la Confédération et les cantons dans ce domaine politique, avec une vision commune de ce qu'est un projet équilibré tenant compte des qualités du paysage. Cette collaboration est soutenue par l'existence de bases légales qui se complètent bien, concernant par exemple l'état naturel ou la gestion des risques.

L'influence de la Confédération sur les objectifs de la CPS est moyenne à grande. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux, l'exécution est du ressort des cantons ; l'influence de la Confédération est donc faible. S'agissant en revanche des revitalisations et de la protection contre les dangers naturels, la Confédération exerce une grande influence par le biais des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement (pilotage stratégique) et via les moyens financiers qu'elle met à disposition. La collaboration avec les cantons est jugée bonne.

L'atteinte des objectifs sectoriels est jugée positive en grande majorité. La réalisation de nombreuses interventions inévitables aux fins de la protection contre les dangers naturels (impactant les espaces réservés aux eaux, les zones alluviales, les sources, les zones humides et les forêts) obtient pour l'instant une évaluation neutre. En effet, il faut généralement patienter un certain temps avant que de telles interventions soient bien intégrées dans le paysage et que les mesures de valorisation déploient pleinement leurs effets. Pour sa part, la gestion intégrée des risques veille à ce que les projets de protection soient basés sur une combinaison optimale de mesures, de sorte que le paysage est toujours pris en considération.

La mise en œuvre des mesures est en bonne voie, malgré quelques retards. Plusieurs aides à l'exécution ont été élaborées ou sont en préparation. Les connaissances acquises dans le cadre du programme de recherche « Aménagement des cours d'eau et écologie » ont été préparées en vue de leur mise en application pratique. À partir de 2025, la connectivité aquatique sera intégrée à la convention-programme dans le domaine de la revitalisation des eaux. Concernant les adaptations de la loi fédérale

du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100), le processus parlementaire est en cours. La définition légale de la gestion intégrée des risques va favoriser l'élaboration de combinaisons optimales de mesures ainsi qu'une meilleure prise en compte des objectifs de la CPS. L'adaptation de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100.1) est en préparation. L'acceptation de la mise en œuvre des espaces réservés aux eaux reste difficile. Les efforts de communication et les expériences tirées de la pratique permettent d'accroître le consensus autour de la définition de l'aménagement des eaux, qui englobe à la fois la protection contre les crues et les revitalisations. Le travail de relations publiques continue à jouer un rôle important, et cette mesure doit être poursuivie. Étant donné que la découverte du paysage et son utilisation récréative sont favorisées par de nombreux projets, la canalisation des visiteurs est une thématique à laquelle il va désormais falloir s'intéresser de plus près. Par ailleurs, les synergies avec des mesures d'adaptation aux changements climatiques (p. ex. ombrage) pourront encore être mieux exploitées à l'avenir.

4.13 Aviation civile

L'OFAC exerce une grande influence sur la réalisation des objectifs au moyen du plan sectoriel des transports, partie Infrastructure aéronautique (PSIA), et des procédures d'approbation des plans. Les objectifs sectoriels de la CPS sont bien ancrés dans le domaine politique, par exemple dans les fiches par installation du PSIA, dans les dispositions de l'ordonnance du 14 mai 2014 sur les atterrissages en campagne (RS 748.132.3) et dans la carte numérique des obstacles à la navigation aérienne. Bien qu'elles soient plutôt petites à l'échelle du territoire national, les surfaces occupées par les aérodromes peuvent néanmoins avoir une grande importance du point de vue du paysage et de la nature : leur accès étant limité pour des raisons d'exploitation et de sécurité, ces surfaces sont généralement proches de l'état naturel, si bien que les plus grandes d'entre elles peuvent être marquantes au niveau régional. S'agissant du vol libre, des aéronefs sans occupants et de la minimisation du bruit du trafic aérien, l'influence de la Confédération est jugée faible à moyenne.

La mise en œuvre des objectifs sectoriels est jugée positive, y compris dans les domaines où l'influence de la Confédération est moindre. L'obligation de formation et d'examen introduite pour les aéronefs (drones) sans occupants garantit la diffusion des règles applicables aux sites de protection de la faune sauvage. Les zones de restriction de vol nationales et cantonales sont indiquées sur la carte interactive des drones. L'obligation d'enregistrement pour tous les pilotes de drones facilite l'application de la loi. Pour les libéristes aussi, la protection des habitats de la faune sauvage fait partie de la formation initiale et continue. Ces mesures sont donc bien mises en œuvre.

Les nuisances causées à la faune par le trafic aérien sont encore et toujours un défi. Sur la base des résultats d'une étude, l'OFAC étudie des mesures supplémentaires d'optimisation pour l'aviation générale, le vol libre et les hélicoptères. Il convient par ailleurs de vérifier si les cartes des obstacles à la navigation aérienne tiennent compte de tous les objets figurant aux inventaires nationaux des biotopes. Étant donné que les sites marécageux jouent un rôle important en tant que zones-tampon contre les perturbations venant des airs, leur signalement (au moins partiel) sur les cartes doit être vérifié également. De même, l'état de mise en œuvre de la compensation écologique à l'intérieur des périmètres d'aérodrome doit être clarifié.

5 Bilan et facteurs de réussite de la mise en œuvre

D'après l'auto-évaluation réalisée par les offices fédéraux, les objectifs de la CPS sont toujours d'actualité. Il n'est donc pas nécessaire de les mettre à jour. En outre, les mesures définies apportent une contribution majeure à la mise en œuvre de la conception. La mission consistant à mieux coordonner entre elles les multiples tâches de la Confédération liées au paysage est rendue plus facile par la CPS. Celle-ci contribue ainsi à la qualité du paysage et de ses particularités naturelles et culturelles, qui sont largement constitutives de la qualité de vie et du site en Suisse. Dans le même temps, des tendances et évolutions dominantes, telles que l'augmentation de la consommation de ressources, réduisent la qualité du paysage. Les rapports sur l'état du paysage et de la biodiversité montrent que dans leur majorité, les objectifs de qualité paysagère de la CPS ne sont pas encore atteints. En outre, la limitation des moyens financiers et humains a pour effet que les mesures de la CPS ne peuvent pas être mises en œuvre partout dans la mesure souhaitée.

La mise en œuvre de la CPS doit notamment sa réussite à une approche transsectorielle basée sur des partenariats, avec des manifestations régulières et un reporting annuel simple. Ce processus aide les services fédéraux ayant une incidence sur le paysage à porter la responsabilité de leurs objectifs CPS et à les mettre en œuvre dans le cadre du développement de leurs propres politiques. Au cours de la prochaine période de mise en œuvre, la fréquence des rapports et des manifestations sera réduite, ce qui diminuera la charge de travail des services fédéraux. En outre, le prochain rapport à l'intention du Conseil fédéral ne sera pas établi dans quatre ans, mais à la fin de l'année 2030. Le fait que les objectifs soient formulés à longue échéance permet à l'image cible de rester stable malgré les évolutions du contexte politique. Ces objectifs permettent en outre une pesée des intérêts bien étayée sur le plan technique.

La prise en compte des objectifs de la CPS dans la pesée des intérêts est d'une importance majeure. Les objectifs de qualité paysagère existants doivent être explicitement relevés et intégrés dans la pesée concrète des intérêts. Une même surface devant souvent satisfaire à de nombreux besoins, il s'agit de mettre en balance ces derniers ou de résoudre les conflits au moyen d'une utilisation multifonctionnelle. La décision basée sur la pesée des intérêts doit être motivée, les intérêts des acteurs concernés doivent être mis en évidence et il convient de séparer les intérêts d'utilisation privés des impératifs de protection et d'utilisation publics d'ordre supérieur. Le cadre juridique, qui peut prévoir différents niveaux de protection, doit évidemment être respecté.

Les trois principes régissant l'aménagement du territoire et les sept objectifs de qualité pour paysages spécifiques (définis dans une logique de « typologie spatiale ») réussissent à bien ancrer la CPS dans les tâches cantonales d'aménagement du territoire. C'est ce dont témoignent les travaux des cantons qui tiennent compte des objectifs de la CPS dans leurs conceptions paysagères ainsi que dans leurs plans de protection de la nature et, sur cette base, dans leurs plans directeurs. L'évaluation des projets pilotes de conseil en matière de paysage montre que la prise en compte des objectifs de la CPS dans l'aménagement communal du territoire peut être soutenue efficacement par des prestations de conseil facilement accessibles.

L'échange de bons exemples de mise en œuvre est un autre facteur de réussite important. Les approches exemplaires ainsi présentées inspirent d'autres acteurs du paysage pour leurs propres activités. Des manifestations (p. ex. forums réunissant les acteurs de la CPS), des articles et des publications soutiennent cette démarche. Les échanges personnels, en particulier, sont autant d'occasions d'affiner la compréhension commune de la thématique, d'identifier les synergies et de les exploiter partout où

cela est possible. Le thème du paysage offre ainsi une bonne possibilité de collaborer au-delà des frontières sectorielles et de trouver efficacement de bonnes solutions.

6 Recommandations

Sur la base de ce qui précède, les recommandations formulées pour la prochaine période de mise en œuvre de la CPS sont les suivantes :

1. Les objectifs de la CPS selon la décision du Conseil fédéral du 27 mai 2020 sont toujours valides.
2. D'ici la fin 2030, le DETEC, en collaboration avec les services fédéraux compétents, doit présenter au Conseil fédéral un rapport sur l'état de mise en œuvre des objectifs et des mesures de la CPS et sur le besoin d'actualisation éventuel de la conception.
3. Le plan de mesures actualisé doit être mis en œuvre si possible d'ici à 2030, dans le cadre des ressources financières et humaines existantes des offices fédéraux.
4. Au niveau fédéral, le processus de mise en œuvre basé sur des partenariats doit être poursuivi. La mise en œuvre directe des objectifs de la CPS dans les différents domaines politiques a un caractère hautement prioritaire. Les objectifs de la CPS jouent un rôle central dans la pesée des intérêts, des qualités paysagères élevées étant grandement profitables à la société et à l'économie.
5. Le soutien aux cantons et aux communes pour la prise en compte de la CPS doit être poursuivi. Des approches appropriées doivent permettre d'impliquer encore davantage le niveau communal (plateforme de connaissances, bons exemples, échanges d'expériences au niveau régional, etc.). Ayant fait la preuve de leur efficacité, les projets pilotes de conseil en matière de paysage doivent être pérennisés. Dans leur ensemble, les expériences réussies doivent être étendues, permettant ainsi une mise à l'échelle.

Annexe : Plan de mesures CPS 2024-30