

Valeurs paysagères



Fil conducteur sur la protection du paysage

Première partie : Réalisations qui protègent le paysage resp. examen de la prise en compte de la protection du paysage dans des planifications et projets

→ Nous recommandons d'entreprendre l'examen de tous les projets ayant trait à l'espace et au paysage en suivant les lignes directrices ici contenues.

Table des matières

A	Introduction	3
A 1	Prologue	3
A 2	Explication	3
A 3	Objectif	4
A 4	Contenu	4
A 5	Conclusions	5
B	Les check-lists comme instruments pour la pesée des intérêts	6
B 1	Pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire	6
B 2	Protection du paysage	6
B 3	Définition des valeurs paysagères	6
B 4	Consensus minimal pour une pesée des intérêts	7
B 5	Procédé	8
C	Recommandation	9

A Introduction

A 1 Prologue

Les paysages intacts sont, en général, perçus comme «beaux» : ils nous font nous sentir en sécurité, chez nous, dans un état de bien-être ; et ils permettent une détente physique et psychique.

Le paysage englobe une multitude d'autres valeurs différentes, à savoir des valeurs spirituelles, physiques, psychiques, sanitaires et économiques. Malgré cela, en général le «paysage» en soi n'a pas de valeur pécuniaire et ne bénéficie d'aucune protection (ou si c'est le cas, il s'agit de paysages explicitement protégés). Il n'existe que des réglementations juridiques individuelles pour le sol, le sous-sol (loam / gravier, les regalia sur les richesses du sous-sol), l'eau, la forêt et la plaine, la faune et la flore, ainsi que l'espace aérien. Et pendant que tous ces éléments font bien partie du paysage, le paysage est davantage que la somme de ces composantes. Les paysages sont le lieu de vie des animaux et des plantes, le lieu de travail et de vie des êtres humains, un lieu de détente, d'identification, de ressources, de santé et de protection du climat, un lieu de préservation et de protection de la biodiversité, un lieu d'attraction touristique, de production et d'infrastructure.

Ainsi, la question de l'appartenance du paysage n'est pas non plus simple à clarifier. Les rapports de propriété pour le sol sont clairs, il s'agit surtout d'une propriété privée ou publique. Mais à qui appartient le paysage? Qui a intérêt à ce que l'état du paysage ne se détériore pas? Comment cet intérêt communautaire ou public peut-il s'imposer?

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) donnent comme définition du paysage : «*l'ensemble de ce que l'on perçoit et éprouve dans un espace*¹».

Et la Convention européenne sur le paysage, qui doit être ratifiée par la Suisse en 2012, définit le paysage comme «*une région telle qu'elle est perçue par l'homme et dont la typologie est le résultat de l'action et de l'interaction de facteurs naturels et humains*²»

Les propositions suivantes se limitent à la description des valeurs paysagères hors des zones d'habitation, sur les terrains hors zone à bâtir ou en zone mais non construits.



A 2 Explication

Lors de mises en zone à bâtir, de projets de construction et de la conception de nouvelles infrastructures, les différentes valeurs paysagères « d'intérêt public » sont souvent insuffisamment prises en compte dans la pesée d'intérêts. Elles passent en règle générale après les aspects économiques des investisseurs et des constructeurs, surtout parce que la valeur du paysage n'a pas de prix concret. Quand le paysage (encore intact) est déformé ou détruit, ceci n'entraîne pas de frais directs à première vue, alors que la préservation ou la valorisation du paysage peut occasionner des coûts supplémentaires (*explication : s'il est certes possible de placer des infrastructures comme les routes, les conduites d'électricité, etc. sous le sol, cela occasionnerait des coûts supplémentaires considérables*).

¹ Paysage 2020 – Principes directeurs, OFEV

² Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors, Europarat 2000

Le fait que la population montre un refus croissant par rapport aux reclassements de zones agricoles en zone à bâtir montre que la densification des constructions est ressentie comme une menace, contre laquelle il faut se défendre, souvent instinctivement, sans pouvoir vraiment expliquer les raisons de cette attitude. Il s'agit de décisions émotionnelles : les gens se battent pour le maintien de leur habitat et leur qualité de vie. Ils luttent pour la conservation du paysage familier dans lequel ils vivent.

Il est donc impératif que les décisions prises par les autorités prennent davantage en compte la valeur³ du paysage : même si les autorités ont été jusqu'ici peu habituées à considérer la valeur du paysage dans le prise de leurs décisions, ils doivent dorénavant inclure dans leur réflexion les aspects d'un paysage intact. Ainsi, une zone de gravière est certes une mine d'or pour le propriétaire du terrain et l'entreprise de gravier, mais elle constitue aussi une atteinte massive au paysage, qui doit être « reconstitué » par des mesures adaptées de renaturation. La décision d'accorder ou non une autorisation doit donc prendre en compte non seulement les avantages matériels de l'exploitation du gravier, mais aussi les inconvénients immatériels et matériels de la destruction du paysage. Si nous voulons préserver nos paysages et nos lieux de vie, il faudra à l'avenir mettre massivement un frein aux grands centres commerciaux au milieu des espaces verts, communément appelés « installations à forte fréquentation », à l'élargissement des zones d'habitation au détriment des zones agricoles, à l'occupation du sol par des infrastructures.

A 3 Objectif

Le présent fil conducteur doit permettre à tous les échelons administratifs (départements Construction, Energie, Circulation routière, Aménagement du territoire), aux personnalités politiques de tous les niveaux (législatif et exécutif) et aux juristes (instances judiciaires) d'obtenir et d'utiliser des critères de jugement supplémentaires *d'intérêt public* en faveur du paysage. Ce fil conducteur s'adresse cependant également à la population intéressée, en particulier dans le cadre de processus participatifs en matière de planification.

➤ *Le but est de pouvoir à l'avenir considérer le paysage selon la valeur donnée par les facteurs suivants:*

- Sensibiliser la population à la valeur immatérielle du paysage
- Sensibiliser l'administration et les milieux politiques à la valeur du paysage
- Garantir le développement durable en économie et en politique
- Valoriser le paysage du point de vue de l'intérêt public en matière de justice
- Argumenter les mesures d'aménagement de l'espace sous l'angle des frais consécutifs
- Exiger la protection et la valorisation du paysage (biodiversité, climat, repos, production de denrées alimentaires, préservation des ressources)



A 4 Contenu

Le fil conducteur vise à ...

- représenter le paysage en fonction de caractéristiques positives et négatives
- établir un schéma avec des caractéristiques permettant l'évaluation

³ Le SECO chiffre la valeur du paysage intact en Suisse à 71 milliards de francs par année

Ainsi, l'on pourra montrer les conflits d'utilisation et leurs conséquences.

Dans le cadre de l'utilisation du paysage pour l'agriculture et la sylviculture, pour les constructions, les installations énergétiques, les infrastructures, la circulation et les loisirs, il faut prendre en compte :

- d'une part la valeur d'usage, la valeur d'héritage, la valeur d'existence du paysage pour la société et la biodiversité ;
- d'autre part les possibles dangers, comme la perte ou l'endommagement d'habitats par leur surexploitation, la pollution des sols, de l'air et de l'eau et l'influence du changement climatique ;
- également les frais consécutifs des installations dans le paysage (installations de transports et infrastructures, atteinte aux ressources et frais de remplacement, etc.) ;
- la signification d'une perte d'identité.

A 5 Conclusions

A l'avenir, nous devons :

- Mieux connaître, nommer, estimer les valeurs paysagères
- Localiser et démontrer les conflits d'utilisation
- Garantir une meilleure protection des paysages intacts et une meilleure valorisation des paysages et site atteints
- Prendre en compte la valeur du paysage, et pas seulement celle du sol
- Prendre en compte les valeurs économiques du paysage à court et à long terme
- Ne pas mettre en jeu l'avenir de l'espace vital suisse, y compris celui du paysage



B Les check-lists comme instruments pour la pesée des intérêts

B 1 Pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire

Le droit fédéral de l'aménagement du territoire exige, depuis 1980, l'examen de variantes et d'alternatives ainsi qu'une pesée complète des intérêts. Dans de nombreux cas, cette exigence n'est malheureusement pas mise en pratique ou n'est pas requise par les autorités responsables. En règle générale, ce sont des arguments économiques qui empêchent une pesée d'intérêts telle que requise par la loi : par exemple, un allongement et un enchérissement prétendus ou réels des procédures, mais aussi peur que l'intéressé ne trouve un meilleur lieu dans une autre commune, etc.

La pesée des intérêts et ses résultats sont à expliquer dans un rapport de planification.

B 2 Protection du paysage

Un projet peut être qualifié de compatible avec le paysage quand l'intérêt de sa réalisation dépasse la perte en valeurs paysagères ou quand sa réalisation prévoit de réduire au minimum la perte en valeurs paysagères.



B 3 Définition des valeurs paysagères

La valeur du paysage se calcule en fonction de trois aspects:

- **Valeur d'usage**

Les valeurs d'usage sont des valeurs dépendantes de l'utilité. Cela signifie que les objets en question n'ont une valeur que s'ils ont une utilité pour l'homme. *Un exemple typique de valeurs d'usage sont les zones récréatives : plus les gens pouvant profiter d'une zone récréative sont nombreux, plus la valeur de celle-ci est élevée (dans cet exemple, la santé représente un intérêt économique).*

- **Valeur d'héritage**

Sous ce terme, l'on désigne des valeurs qui peuvent être importantes d'un point de vue culturel et d'identification pour les générations futures mais dont nous ignorons ou ne pouvons pas estimer la valeur aujourd'hui. Les valeurs d'héritage peuvent soit dépendre de leur utilisation, soit ne pas en dépendre. *Exemples typiques de valeurs d'héritage dépendantes de leur utilisation : la forêt et les nappes phréatiques. Exemple typique de valeurs d'héritage indépendantes de son utilisation : paysage avec une valeur culturelle et d'identification particulière (patrie).*

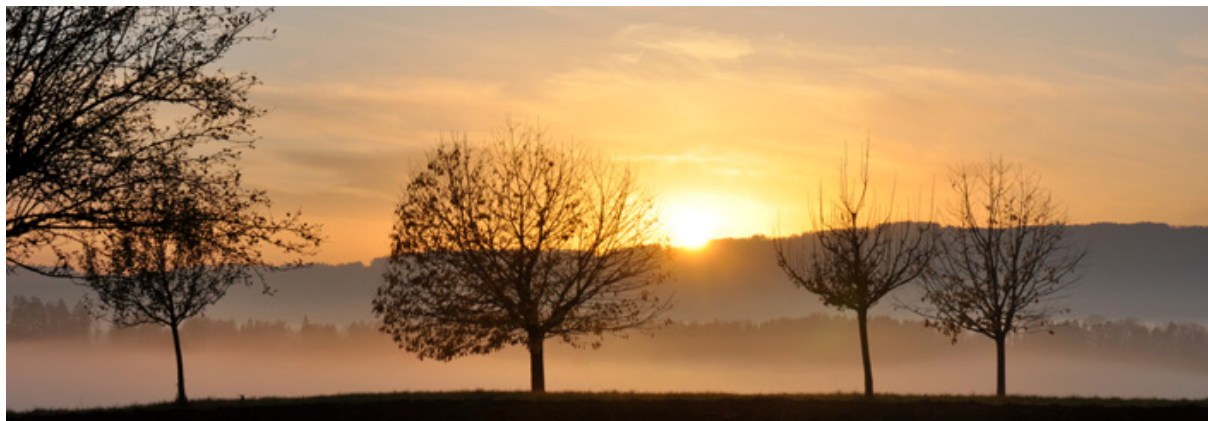
- **Valeur d'existence**

Les valeurs d'existence existent, qu'elles soient ou non utilisées par les hommes, c'est pourquoi elles sont aussi qualifiées de valeurs indépendantes de leur utilisation. Leur valeur provient uniquement de la connaissance de l'existence d'une ressource environnementale. La signification des valeurs d'existence est substantielle, mais est

à la fois l'une des grandeurs les plus difficiles à percevoir et à mesurer. *Exemple d'une valeur d'existence : le plateau de Greina. Beaucoup connaissent de nom ce paysage protégé et sont prêts à contribuer à sa protection, mais seul un petit nombre de personnes s'est vraiment rendu dans cette région.*

B 4 Consensus minimal pour une pesée des intérêts

Un schéma brut pour la pesée des intérêts dans le cadre de mesures modifiant le sol (et ainsi également le paysage) est défini dans l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire. Selon les art. 2, 3 et 47 de cette ordonnance, les points suivants sont à contrôler :



Art. 2 OAT Planification et coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire

1 Lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités examinent en particulier, compte tenu du développement spatial souhaité:

- a. quels sont les besoins de terrains pour l'exercice de ces activités;
- b. quelles possibilités et variantes de solution entrent en ligne de compte;
- c. si ces activités sont compatibles avec les buts et principes de l'aménagement du territoire;
- d. quelles possibilités permettent de garantir une utilisation mesurée du sol, de réduire à un minimum les atteintes à l'environnement et de réaliser une occupation plus rationnelle du territoire;
- e. si la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes relatives à l'utilisation du sol, en particulier avec les plans directeurs et les plans d'affectation.

Art. 3 OAT Pesée des intérêts en présence

¹ Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:

- a. déterminent les intérêts concernés;
- b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;
- c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

² Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

Art. 47 OAT Rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans

¹ L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26, al. 1, LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

² Elle présente en particulier les réserves subsistant dans les territoires déjà largement bâtis et indique comment elles seront judicieusement utilisées.

Les buts et principes de l'aménagement du territoire selon les art. 1 et 3 LAT comprennent les points suivants :

Art. 1 Abs. 2 a: protéger les bases naturelles de vie

Art. 1 Abs. 2 b: créer et maintenir un milieu favorable à l'habitat

Art. 1 Abs. 2 c: promouvoir une décentralisation de l'urbanisation et de l'économie

Art. 3 Abs. 2 a: réserver suffisamment de bonnes terres cultivables

Art. 3 Abs. 2 b: veiller à l'intégration dans le paysage

Art. 3 Abs. 2 c: tenir libres les rivages et en faciliter l'accès

Art. 3 Abs. 2 d: conserver les territoires servant au délasserement

Art. 3 Abs. 2 e: maintenir la forêt dans ses diverses fonctions

Art. 3 Abs. 3 a: répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail

Art. 3 Abs. 3 b: préserver les lieux d'habitation des atteintes nuisibles

Art. 3 Abs. 3 c: maintenir ou créer des voies cyclables et des chemins pour piéton

Art. 3 Abs. 3 d: assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant

Art. 3 Abs. 3 e: ménager nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbre

Art. 3 Abs. 4 a: tenir compte des besoins spécifiques des régions

Art. 3 Abs. 4 b: faciliter l'accès aux établissements publics

Art. 3 Abs. 4 c: éviter les effets défavorables qu'exercent de telles implantations publics



B 5 Procédé

Dans le cadre de projets ayant un impact sur le paysage, il faut d'abord vérifier les aspects de protection du paysage. S'ils ne sont pas présents, il faut optimiser le projet ; s'ils ne sont pas réalisables, il faut renoncer au projet (= critère éliminatoire).

En annexe se trouve un schéma qui décrit le déroulement de l'analyse. Dans l'analyse de la valeur d'usage du paysage, la rétroaction pour l'examen de variantes est représentée; pour les autres points de l'analyse, toutes les autres variantes sont également à examiner et il faut choisir, au sens d'une optimisation, la variante ayant le moins d'impact sur le paysage.

On peut procéder à l'examen des aspects de protection du paysage au moyen des trois check-lists I, II et III présentes en annexes.

La valeur d'usage d'un paysage est généralement la plus facile à déterminer, la valeur d'existence étant la plus difficile à définir. Nous recommandons donc de d'abord déterminer si la valeur d'usage d'un paysage est menacée par un projet ou d'autres variantes, puis de mener l'analyse du point de vue de la valeur d'héritage, et enfin de celle d'existence. Si, dès le début de l'analyse, le bilan se révèle en défaveur du projet ou de ses variantes, il ne sert à rien de poursuivre l'analyse.

Quand les aspects de protection du paysage pour un projet sont déjà connus, on peut procéder à un examen plus complet de l'aménagement du paysage. On peut pour ce faire utiliser la check-list IV en annexe. Le résultat de cette analyse peut donner lieu à d'autres améliorations qui ne doivent évidemment pas aller à l'encontre des principes de protection du paysage.

C Recommandation

Nous recommandons de mener toutes les analyses de projets relatifs au territoire et au paysage au moyen des check-lists en annexe et de définir, au début de ces examens, la protection du paysage comme condition pour la poursuite d'un projet.



Sources de références

Le fil conducteur et les check-lists peuvent être obtenus aux adresses suivantes :

Barbara Marty, Breiti 22, 8614 Bertschikon b Gossau/ZH
Remo Galli, Bellevuestrasse 143 3095 Spiegel Bern

Téléchargement sur Internet: www.valeurdupaysage.ch

Groupe de Réflexion

Walter Büchi, LU, Dr. phil. II, géographe, aménagement du territoire BSP/SIA
Remo Galli BE, anc. conseiller national, président AQUA VIVA, dipl. arch. EPF/SIA/SWB
Barbara Marty Kälin, ZH, anc. conseillère nationale, secrétaire générale du Forum Paysage
Patrick Uelfeti, BE, économiste
Hans Weiss, BE, dipl. ing. cult. EPF/SIA, anc. directeur Fondation Suisse pour la Protection et l'Aménagement du Paysage

Avec le soutien de :

AQUA VIVA - Rheinabund

PRO NATURA

Fondation Suisse pour la Protection et l'Aménagement du Paysage