



Stratégie paysage de l'OFEV



Berne, octobre 2011

(version française relue/adaptée 19 décembre 2012)

Supervision: Willy Geiger, Gérard Poffet, Franz-Sepp Stulz (jusqu'à fin 2010),
Evelyne Marendaz (depuis 2011)

Direction du projet: Daniel Arn

Equipe de projet: Daniel Arn, Roger Keller, Andreas Stalder, Matthias StremLOW,
Bruno Stephan Walder (jusqu'à fin 2010)

Rédaction: Roger Keller

Traduction: David Fuhrmann et Benoît Magnin

Approuvée par la direction de l'OFEV le 8 avril 2011

Source des images de la page de titre (dans le sens des aiguilles d'une montre, en commençant en haut à gauche):
http://www.raonline.ch/images/edu/st/glac/zg_drumlin.jpg / BAFU / Keystone / BAFU

Table des matières

Stratégie paysage de l'OFEV	1
Avant-propos	4
1 Situation actuelle	5
1.1 Constats et mesures à prendre	6
1.2 Bases légales	8
1.3 Portée et relation avec d'autres instruments	9
1.4 Interfaces / conflits d'objectifs	10
2 Niveau stratégique: objectifs et axes principaux	11
2.1 Objectifs généraux	11
2.2 Effets visés	12
2.3 Objectifs transversaux	13
2.4 Axes stratégiques	14
3 Niveau opérationnel: champs d'action	15
3.1 Promouvoir une politique du paysage plus cohérente	16
3.2 Renforcer la prise en compte du paysage dans les activités de la Confédération	17
3.3 Mettre l'accent sur les paysages à valeur particulière	18
3.4 Consolider et améliorer les prestations du paysage	19
3.5 Formuler des objectifs pour la qualité et l'évolution du paysage	20
3.6 Partager les connaissances et communiquer	21
3.7 Accroître le savoir et observer	22
Annexes	23
Annexe 1 Bibliographie	23
Annexe 2 Abréviations	24
Annexe 3 Glossaire	25

Avant-propos

C'est en 1962 que la protection de la nature et du paysage au sens le plus large a été inscrite dans la Constitution fédérale. L'OFEV saisit l'occasion de ce cinquantième anniversaire pour présenter sa stratégie en matière de paysage. Beaucoup de choses (p. ex. inventaires fédéraux et parcs d'importance nationale) ont été réalisées en un demi-siècle grâce à ce mandat constitutionnel. Cependant, les examens environnementaux de l'OCDE (1998, 2007) comme les programmes nationaux de recherche scientifique ou l'observation des changements survenus (mitage, morcellement, dégradation esthétique du paysage) montrent qu'il reste énormément à faire. Notre «capital paysage» rétrécit de plus en plus. Il incombe à la société d'aujourd'hui de préserver ce patrimoine étroitement lié aux bases naturelles de la vie pour le transmettre aux générations à venir, tout en contribuant à une évolution harmonieuse de nos paysages.

Support et reflet des ressources naturelles et culturelles, le paysage exerce de nombreuses fonctions. Il constitue par excellence *le* cadre de vie en constante évolution du monde végétal et animal. Une dégradation de ses qualités porte atteinte à la capacité de réaction (résilience) des êtres vivants qui l'habitent, ce qui met en péril la biodiversité. Le paysage, c'est à la fois un lieu de détente, un argument touristique, un espace économique, un cadre de vie et une source d'identification, ainsi que la concrétisation d'un patrimoine culturel dont il nous incombe de perpétuer la dynamique. Il s'agit de sensibiliser les acteurs concernés à l'ensemble de ces fonctions; et de sauvegarder le potentiel du paysage pour en assurer la pérennité.

Centre de compétence de la Confédération en matière de politique du paysage, l'OFEV décrit dans le présent document stratégique quelles doivent être les grandes lignes d'une politique qui intègre mieux tous les objectifs à poursuivre dans ce domaine. Il actualise ainsi – parallèlement à la stratégie Biodiversité Suisse de la Confédération – les éléments stratégiques contenus dans la Conception «Paysage suisse» (ACF de 1997) ainsi que dans les Principes directeurs «Paysage 2020». Au nombre de quatre, les principaux axes de cette stratégie sont les suivants: promouvoir une politique du paysage plus cohérente, renforcer la prise en compte du paysage dans les activités de la Confédération, mettre l'accent sur les paysages à valeur particulière, consolider et améliorer les prestations du paysage.

Cette stratégie résume de façon concise objectifs et champs d'action de l'OFEV en matière de politique du paysage. Elle favorise ainsi une communication homogène, coordonnée et intelligible sur le plan interne et avec l'extérieur, une harmonisation optimale des instruments à mettre en œuvre, l'affectation des ressources humaines et financières que demandent les tâches prioritaires. Elle définit les fondements stratégiques de la collaboration avec les services compétents de la Confédération et des cantons, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales, les institutions de recherche et de formation et les multiples «usagers» du paysage en Suisse. Elle contribue ainsi à mettre en place une politique du paysage tout à la fois cohérente, efficace et claire.

Willy Geiger

Sous-directeur de l'OFEV

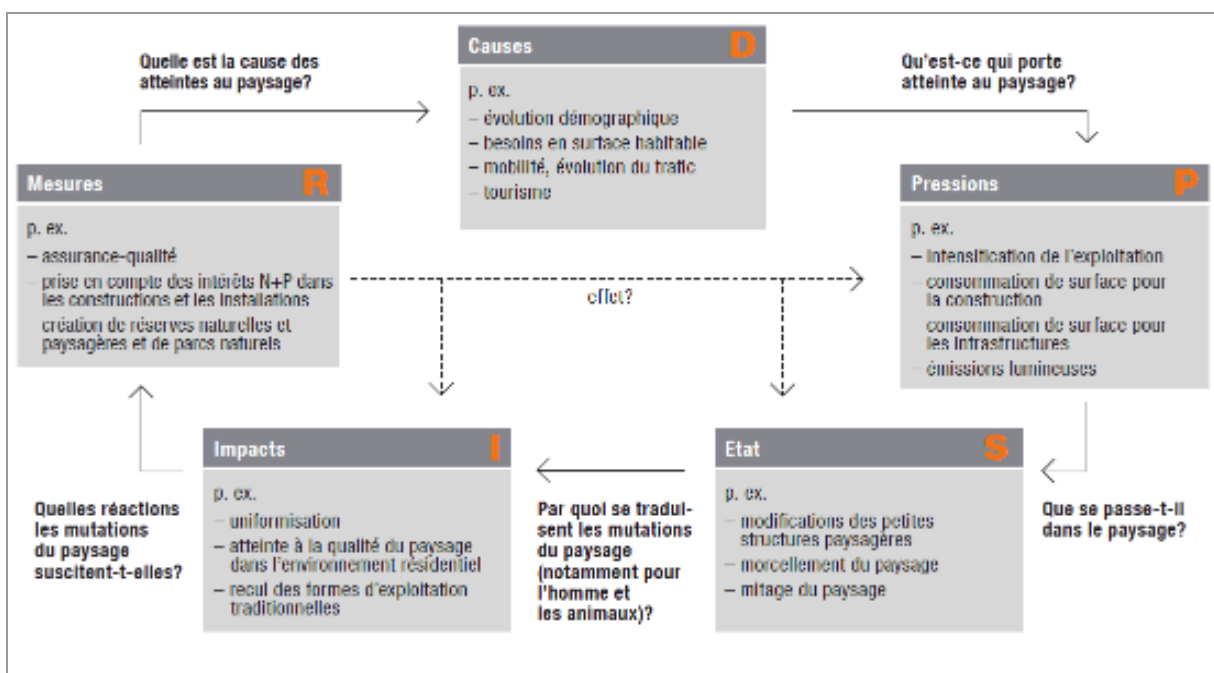
1 Situation actuelle

Les paysages suisses sont des lieux d'habitat, de travail, de détente et d'identification pour plus de 7,8 millions de personnes (mars 2010). Ils sont la ressource naturelle de l'économie agricole et forestière, sources de matériaux et sites de leur élimination. Ils abritent «points chauds», habitats et réseaux indispensables à la biodiversité ou propices à la régénération d'autres ressources telles que les sols et l'eau. Les paysages constituent en outre une référence identitaire pour l'individu et la société, un facteur essentiel de compétitivité locale et touristique, un élément central de la marque «Suisse».

Le paysage est un miroir de l'évolution et des changements constants vécus par la nature, par la société et par les activités économiques (figure 1). C'est ainsi que la croissance démographique (3 millions d'habitants de plus en l'espace de 60

ans), l'augmentation de la surface d'habitation par personne (16 m² de plus en 30 ans) ou des dépenses de consommation totalisant 280 milliards de francs en 2009 exercent une pression considérable sur l'utilisation et l'aménagement des paysages: la superficie affectée à l'habitat et aux infrastructures augmente d'environ 21 km² par an depuis les années 1990. Cela se traduit entre autres par un accroissement du mitage, par la perte de terres cultivées, d'espaces libres et d'espaces de détente, par la fragmentation des habitats naturels. Intensifier l'utilisation des espaces disponibles estompe des éléments typiques du paysage régional, d'où une perte d'identité.

Fig. 1 Les transformations du paysage et leurs causes



Cette analyse s'appuie sur le modèle DPSIR, à savoir: Drivers: causes / Pressures: pressions / State: état / Impact: impacts / Responses: mesures.

Source: OFEV 2010a: L'état du paysage en Suisse.

La stratégie paysage de l'OFEV définit ses objectifs stratégiques (chap. 2) sur la base des constats établis et des mesures qui en découlent (chap. 1.1). Bases légales et systèmes de référence font l'objet du chapitre

1.2. Le chapitre 1.3 délimite la portée de cette stratégie, tandis que le chapitre 1.4 passe en revue les interfaces avec d'autres thèmes et stratégies ainsi que les conflits d'objectifs.

1.1 Constats et mesures à prendre

L'OFEV a déjà élaboré deux documents stratégiques ad hoc, à savoir la Conception «Paysage Suisse» (CPS) pour une mise en œuvre de la politique fédérale en harmonie avec les politiques sectorielles touchant au paysage, et les principes directeurs «Paysage 2020». La CPS revêt un caractère contraignant pour les autorités compétentes en vertu de l'art. 13 LAT; et «Paysage 2020» a servi jusqu'ici de base stratégique à l'OFEV. Innovation importante sur le fond, la notion même de paysage a été officiellement définie en détail pour la première fois en Suisse dans le cadre de la CPS. L'un et l'autre de ces documents demandent à être remaniés. D'une part, l'évolution de la situation générale, des connaissances et des méthodes se traduit par de nouveaux problèmes à résoudre. D'autre part, les structures organisationnelles ont changé au sein de l'OFEV aussi bien que dans plusieurs services chargés d'appliquer les politiques sectorielles de la Confédération.

Les résultats du programme national de recherche «Paysages et habitats de l'arc alpin» (PNR 48), achevé en 2007, mettent en lumière l'importance d'une politique active et interdisciplinaire pour répondre durablement aux nombreuses exigences que comporte la gestion des paysages. Cela requiert une stratégie territoriale basée sur les

atouts régionaux des paysages, ainsi qu'une politique du paysage plus cohérente à tous les niveaux des pouvoirs publics. Il s'agit en outre d'établir des liens plus étroits entre apports de fonds publics et prestations valorisant des biens collectifs (Lehmann, Steiger, Weber 2007). Le programme national de recherche «Développement durable de l'environnement construit» (PNR 54) décrit le mitage croissant des paysages et souligne l'importance des paysages urbains pour la qualité de vie de leurs habitants.

Paysage: définition selon l'OFEV

«Le paysage englobe l'espace entier – tel que nous le percevons et le vivons. Les paysages constituent l'environnement spatial du vécu et du ressenti de l'homme et permettent à l'individu comme à la société de satisfaire leurs besoins physiques et psychiques. Ils sont une ressource aux fonctions multiples. Lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, espaces de vie pour les animaux et les plantes, ils sont aussi l'expression spatiale du patrimoine culturel. Les paysages représentent en outre une valeur économique. Ce sont des structures dynamiques qui évoluent constamment à partir de facteurs naturels en interaction avec l'utilisation et l'aménagement par l'homme.»

Seule une petite partie des paysages suisses échappe à l'influence directe de l'être humain, de sorte que les «paysages naturels» sont plutôt l'exception. L'homme marque presque tout le paysage de son empreinte sous diverses formes – agriculture et sylviculture, infrastructures (voies de communication, lignes électriques, aménagements touristiques, etc.), carrières et décharges, et surtout bâtiments affectés au logement et au travail. La qualité de vie en milieu urbain est un enjeu toujours

plus important: trois quarts de la population suisse vivent aujourd'hui dans des paysages urbains ou périurbains – une proportion qui continue d'augmenter.

La figure 2 ci-après passe en revue les défis à relever et les potentiels à exploiter en matière de paysages.

Croissance démographique et croissance économique: ces deux facteurs corrélés agissent sur la demande de surface habitable d'une part et sur la consommation d'autre part, ce qui entraîne une multiplication des situations conflictuelles sur un espace constant (en chiffres absolus) – ou même en diminution par rapport à diverses prestations paysagères.

Politique intégrée du paysage: selon les recommandations du PNR 48, il faut accorder au bien collectif «paysage» une importance accrue et renforcer sa multifonctionnalité de manière intégrée. On créera pour ce faire des instruments fédéraux et cantonaux destinés à mieux coordonner les divers aspects de la politique du paysage.

Évolution de la société: des tendances sociétales telles qu'individualisation, croissance démographique, transformation des valeurs ou importance toujours plus grande des paysages virtuels (*cyberworld*) remettent en question la politique de l'OFEV et la répartition de ses ressources dans le domaine du paysage.

Valorisation: le «capital paysage» constitue une ressource essentielle pour le tourisme, un avantage local non quantifiable mais décisif. Il est indirectement lié à d'autres prestations et besoins socio-économiques tels que la santé ou la sécurité et la stabilité sociale. Le fait de mieux prendre en considération les prestations du paysage, ainsi que de les valoriser, complète et renforce la politique du paysage, tout en générant des plus-values pour l'économie nationale.

Mondialisation: les décisions politiques et administratives ont des incidences directes (politique étrangère: garanties contre les risques à l'exportation, aide au développement) ou indirectes (politique agricole, énergétique ou commerciale) sur les paysages à l'étranger. La prise en compte systématique du paramètre «paysage» dans les processus de consultation et de décision (pesée des intérêts) et une politique intégrant tous les aspects de ce paramètre évitera des répercussions néfastes sur les paysages situés à l'étranger également (voir objectif 4 de la stratégie pour la biodiversité : «La Suisse assume une responsabilité accrue en matière de biodiversité dans le monde»).

Changement climatique: tout changement de climat a des effets directs ou indirects et plus ou moins rapides sur le paysage: certains processus peuvent s'accélérer et modifier rapidement certains paysages, tandis que d'autres, plus lents, ne seront perceptibles qu'après une période relativement longue. L'homme réagit aux changements climatiques en intervenant à nouveau globalement sur les paysages, soit pour influencer les processus naturels, soit pour adapter l'utilisation du sol et d'autres activités à l'évolution des conditions générales (mitigation et adaptation).

Identité et patrimoine culturel: le paysage fait partie de la diversité culturelle de la Suisse. Il concerne tout le monde: la population suisse s'identifie aux paysages du pays, qu'ils soient montagneux, agricoles, urbains ou autres (gfs.bern 2009). Il faut profiter de ce rapport fondamentalement positif au paysage pour sensibiliser chacun à la signification et à l'importance d'une évolution durable de nos paysages. Ce travail de communication doit tenir compte du phénomène de la mobilité: toujours moins d'adultes vivent et travaillent dans la localité où ils ont grandi.

Côté **organisation territoriale**, le rapport sur le développement territorial (ARE 2005) constate une évolution en Suisse qui ne satisfait pas aux critères du développement durable. Pour ce qui est du paysage, il observe en passant la pression croissante qui s'exerce sur les «paysages du quotidien» avec l'urbanisation et la mobilité croissantes, et regrette un laisser-aller général dans l'aménagement des espaces publics. Par contre, un rapport d'experts internationaux rédigé sur mandat de l'ARE (2007) souligne que la diversité et les qualités paysagères de la Suisse – y compris les aspects caractéristiques de ses localités – constituent un atout territorial pour le pays face à la concurrence internationale.

Source: auteurs du présent document
(ordre alphabétique des sujets abordés)

Fig. 2. Evolution du paysage: défis à relever et potentiels à exploiter

1.2 Bases légales

En Suisse, la protection du paysage est régie par l'**art. 78 de la Constitution fédérale** du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), par la **loi fédérale** du 1^{er} juillet 1966 **sur la protection de la nature et du paysage** (LPN, RS 451), par l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN) et par diverses ordonnances spéciales. Selon l'art. 78 Cst., la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage paysages, physionomie des localités, sites historiques, monuments naturels et culturels; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige.

L'OFEV fonde sa politique du paysage essentiellement sur les dispositions de la LPN. Celle-ci vise à ce que les instances chargées d'appliquer les politiques sectorielles de la Confédération s'emploient à assurer protection, maintien et entretien des paysages et de la physionomie des localités, des sites historiques, des monuments naturels et culturels. Mais cette loi ne définit ni la notion de paysage ni les objectifs concrets à atteindre dans ce domaine; elle se limite pour l'essentiel aux conduites à adopter et aux instruments à mettre en place. L'un des instruments de protection du paysage est constitué par les inventaires fédéraux – notamment l'IFP – dans lesquels la Confédération fait figurer des objets d'importance nationale qu'elle place sous une protection particulière. Par ailleurs, les parcs d'importance nationale, les sites appartenant au patrimoine mondial de l'UNESCO et les réserves de biosphère de l'UNESCO sont aussi des instruments propres à guider l'évolution des paysages particuliers (d'importance nationale).

Dans son article premier, la **loi fédérale** du 22 juin 1979 **sur l'aménagement du territoire** (LAT, RS 700) mentionne, au premier rang des efforts à soutenir, la protection du paysage considéré comme un élément des bases naturelles de la vie (art. 1, al. 2, let. a). Et l'article consacré aux principes régissant l'aménagement fait également honneur au paysage, ces principes pouvant être considérés comme des critères pour l'avenir du paysage (art. 3, al. 2). Cette disposition met en évidence une acception du paysage très globale et couvrant l'ensemble du territoire.

La **Conception «Paysage suisse»** (CPS), contraignante pour les services fédéraux

concernés, comprend au niveau stratégique des objectifs généraux et des objectifs sectoriels concernant les différents domaines de la politique fédérale ayant des incidences sur les paysages. Elle a été approuvée par le Conseil fédéral le 19 décembre 1997 en tant que conception au sens de l'art. 13 LAT. Outil interne fondé sur la LPN et la LAT, «Paysage 2020» concrétise la CPS en huit champs d'action stratégiques et 38 objectifs de qualité.

La **loi** du 4 octobre 1991 **sur les forêts** (LFo, RS 921.0) vise à conserver les forêts dans leur étendue et leur répartition géographique, afin que celles-ci puissent remplir leurs fonctions toutes d'égale importance. La valeur paysagère de la forêt fait partie de sa fonction sociale (art. 1, al. 1, let. a et c). La stratégie du Programme forestier suisse (PFS), et en particulier les principes reformulés de son prolongement (PFS*plus*), tiennent compte de cet impact paysager.

L'**agriculture** est, avec la forêt, le principal «acteur» du paysage en termes de superficie. Dans le mandat de prestations que lui confie la Constitution fédérale, il y a une production répondant aux exigences du développement durable et à celles du marché, mais aussi l'entretien du paysage rural (art. 104, al. 1, let. b. Cst.). L'agriculture exerce une influence déterminante sur la diversité et les structures des paysages ruraux, donc sur la qualité du paysage en général.

Par ailleurs, **constructions et installations** ainsi qu'**activités de tous ordres** agissent sur le paysage en fonction de leur ampleur, de l'effet produit et de leur nombre. La maîtrise de cet impact paysager est assurée par les dispositions légales qui régissent les différentes politiques sectorielles à tous niveaux des pouvoirs publics, en vertu de leurs compétences constitutionnelles. Il en va de même pour les programmes politiques, conceptions, plans sectoriels et stratégies touchant au paysage, qu'il s'agisse par exemple de la politique climatique de la Confédération ou de la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable.

La politique du paysage résulte ainsi d'un ensemble extrêmement complexe de règles, de compétences et d'acteurs.

1.3 Portée et relation avec d'autres instruments

Le présent document définit les objectifs, les axes stratégiques et les champs d'action de l'OFEV; il décrit comment atteindre les objectifs prévus – ce qui ne peut se faire qu'en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs exerçant une influence sur le paysage. Avec sa stratégie paysage l'OFEV renforce sa fonction de centre de compétence de la Confédération pour une politique intégrée du paysage. Ses objectifs stratégiques (voir chap. 2.1) sont formulés de manière à pouvoir s'intégrer dans une stratégie paysage de la Confédération, en cas de mandat politique dans ce sens.

Dans ses propres activités l'OFEV coopère avec les partenaires concernés des services fédéraux, des cantons, des instituts de recherche, des ONG, des associations, ainsi qu'avec la population suisse.

Liens entre Stratégie paysage de l'OFEV, Conception «Paysage suisse» (CPS) et Principes directeurs «Paysage 2020» (P2020)

La CPS est une conception au sens de l'art. 13 LAT. Elle comprend des objectifs et des mesures portant aussi bien sur la nature (biodiversité) que sur le paysage. Les objectifs de la CPS ont un caractère contraignant pour les services fédéraux concernés. Pour les cantons, la prise en compte dans les plans directeurs est laissée à leur appréciation. Les mesures adoptées constituent une base décisive pour les services fédéraux, tandis qu'elles revêtent un caractère informatif pour les cantons.

Une des mesures adoptées dans le cadre de la CPS a été l'élaboration des Principes directeurs de l'OFEV «Paysage 2020», un document qui répertorie les objectifs à poursuivre par l'OFEV en matière de biodiversité et de paysage. Au cours de ces dix dernières années, les huit champs d'action et 38 objectifs de qualité de «Paysage 2020» ont été à la base des activités des divisions concernées de l'OFEV.

Tant la CPS que «Paysage 2020» doivent toutefois être remaniés, du fait de l'évolution du contexte général et des problèmes à résoudre. Parallèlement, les connaissances et les méthodes de travail ont aussi connu des progrès, dont il faut tenir compte.

Les objectifs de biodiversité contenus dans la CPS et dans «Paysage 2020» sont maintenant couverts par la Stratégie Biodiversité Suisse adoptée en 2012 par Conseil fédéral. Quant aux objectifs de paysage, ils ont été adaptés et consolidés pour aboutir à la présente Stratégie paysage de l'OFEV. Elle prend ainsi le relais des Principes directeurs «Paysage 2020». Le 7 décembre le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'actualiser la conception. Celui-ci doit par ailleurs être harmonisé avec les projets, décisions et stratégies élaborés entre-temps par la Confédération, notamment le Projet de territoire Suisse, la Stratégie Biodiversité Suisse ou encore la Stratégie énergétique 2050...

1.4 Interfaces / conflits d'objectifs

Divers processus et projets influençant aussi la politique du paysage se déroulent parallèlement à la stratégie paysage de l'OFEV, qui doit évidemment en tenir compte.

- *Au sein de l'OFEV*, les divisions concernées ont été invitées à collaborer à la stratégie paysage dans le cadre d'un forum d'accompagnement. Il s'agissait en particulier de s'accorder avec les stratégies portant sur la biodiversité, les sols et l'adaptation au changement climatique. D'autres projets importants pour la stratégie paysage sont les développements de la « Politique forestière 2020 », la stratégie de la plate-forme nationale «Dangers naturels» (PLANAT), la stratégie de gestion intégrée des eaux et l'application du contre-projet à l'initiative pour la renaturation des eaux.
- *A l'extérieur de l'OFEV*, les projets importants sont notamment le projet en cours de Territoire Suisse, servant de base stratégique à la politique de développement territorial, la politique des agglomérations, la révision partielle de la LAT et la stratégie de la Confédération pour le développement durable (sous la conduite de l'ARE), l'évolution du système des paiements directs dans l'agriculture (OFAG), la nouvelle stratégie touristique à partir de 2012 (SECO) et la politique énergétique de la Confédération (OFEN).
- Au plan international, la Convention alpine, la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO, le Programme MAB de l'UNESCO, ainsi que la Convention européenne du paysage font partie du système de références de l'OFEV en matière de politique du paysage.

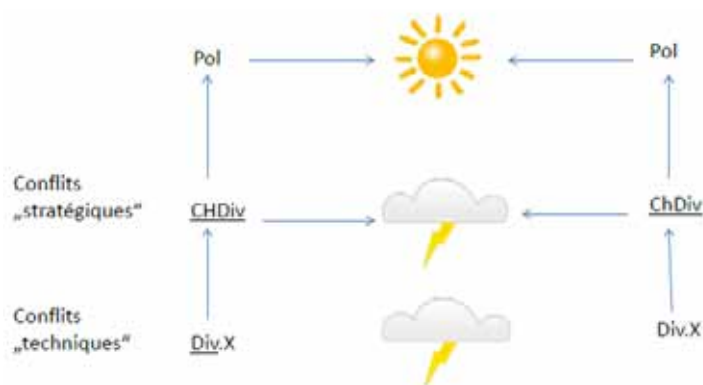
Les processus stratégiques en cours témoignent de l'importance capitale du paysage pour divers secteurs politiques de la Confédération. Il est par ailleurs évident que les moyens d'action directs de la politique de l'OFEV sur l'évolution souhaitée du paysage sont limités, en raison de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Ce fait confère d'autant plus d'importance aux moyens d'action indirects; il s'agit de les identifier et de les mobiliser, pour qu'ils contribuent à faire évoluer le paysage dans la direction souhaitée.

Conflits d'objectifs

Sur le plan stratégique, il peut y avoir des conflits d'objectifs non seulement avec d'autres politiques sectorielles à incidence territoriale, mais aussi avec d'autres domaines de la politique environnementale (p. ex. paysage en opposition avec une politique climatique visant à promouvoir les énergies renouvelables). Il s'agit au premier chef de mettre en lumière ces conflits puis de les résoudre par des approches différenciées et des processus transparents. On tiendra compte, notamment, du statut juridique des biens à protéger, de la portée des atteintes et de leur proportionnalité par rapport au bénéfice escompté, ainsi que du contexte territorial concret.

Des conflits d'objectifs peuvent survenir au niveau de l'élaboration des mesures d'application de la stratégie paysage de l'OFEV aussi bien qu'à celui de leur réalisation. C'est pourquoi l'on a prévu un processus de conciliation destiné à résoudre ce genre de conflits.

Le processus de conciliation fait la distinction entre conflits «techniques» à régler au niveau des spécialistes (s'ils n'y parviennent pas, l'affaire est transmise aux chefs de division concernés); et conflits «stratégiques» (p. ex. objectifs différents entre stratégie paysage et stratégie xy), dont le règlement sera confié aux responsables politiques des stratégies concernées.



2 Niveau stratégique: objectifs et axes principaux

La stratégie paysage de l'OFEV est au service d'une politique intégrée du paysage. Elle comporte un niveau **stratégique** avec des objectifs généraux et des effets visés (chap. 2.1 et 2.2), complétés par des **objectifs transversaux**, nécessaires pour atteindre l'ensemble des effets visés (chap. 2.3). Sur la base de ces éléments, les quatre grands axes de la stratégie paysage de l'OFEV sont ensuite définis au chapitre 2.4. Les champs d'action dans lesquels ils se concrétisent au niveau **opérationnel** sont développés au chapitre 3; à chacun d'entre eux sont associés des prestations et des objectifs de qualité.

Les objectifs généraux et les effets escomptés sur l'état du paysage (outcome) sont des objectifs à long terme (à l'horizon 2030). Les effets escomptés sur le comportement des acteurs (impact) ainsi que leur mise en œuvre opérationnelle (output) sont des objectifs à moyen terme (les deux prochaines législatures, de 2011 à 2019).

2.1 Objectifs généraux

Les objectifs généraux définissent au plus haut niveau l'état souhaité du paysage (outcome). Les deux objectifs généraux que se donne la stratégie paysage de l'OFEV se réfèrent à la LPN et à la CPS. Ils traduisent l'importance que revêt le paysage en tant que ressource naturelle et culturelle.

Les deux objectifs généraux se complètent réciproquement:

A) L'évolution du paysage se fait dans le respect de son identité.

Commentaire: les caractéristiques identitaires d'un paysage sont sa particularité régionale, sa beauté et sa diversité. Cette identité dépend donc pour l'essentiel des composantes naturelles et des modes d'utilisation du sol; elle doit être maintenue alors même que le paysage évolue.

B) Les prestations du paysage sont mieux perçues et durablement préservées.

Commentaire: les prestations du paysage¹ désignent des fonctions du paysage utiles à l'être humain (p. ex. facteur économique, avantage territorial, patrimoine culturel, source d'identité, de détente et de santé); ces prestations comprennent aussi le support territorial qu'offre le paysage à la biodiversité et au renouvellement des ressources naturelles.

¹ Selon l'Evaluation des écosystèmes pour le Millénaire, les prestations écosystémiques comprennent des prestations de base (p. ex. cycles des éléments nutritifs), d'approvisionnement (p. ex. denrées alimentaires), de régulation (p. ex. du climat) et culturelles (p. ex. détente). Les prestations du paysage en font partie.

2.2 Effets visés

C'est au niveau des effets visés que l'on définit l'état souhaité du paysage (*outcome*) et les changements de comportement attendus du public cible (*impacts*). Ces effets s'inscrivent dans l'un ou l'autre des deux objectifs généraux:

<i>Objectif général</i>	A) L'évolution du paysage se fait dans le respect de son identité
<i>Etat souhaité (outcome)</i>	A1) Dans chaque paysage on peut percevoir les caractéristiques et fonctions naturelles, et en lire l'histoire. A2) Les paysages d'importance nationale ² couvrent un tiers de la superficie du pays; leur utilisation en préserve et valorise les caractéristiques identitaires. A3) Tous les paysages urbains et périurbains présentent de grandes qualités urbanistiques; ils comportent suffisamment d'espaces de nature et de lieux rencontre, bien reliés et aisément accessibles.
<i>Changements de comportement (impact)</i>	Ai) Les acteurs des transformations du paysage agissent de manière responsable, en préservant ou améliorant ses qualités. Aii) Le paysage est perçu plus consciemment et davantage estimé.
<i>Objectif général</i>	B) Les prestations du paysage sont mieux perçues et durablement préservées.
<i>Etat souhaité (outcome)</i>	B1) Le « capital paysage » naturel et culturel est sauvegardé durablement pour la valeur qu'il rapporte et l'estime dont il jouit.
<i>Changements de comportement (impact)</i>	Bi) La société est consciente de l'importance que revêtent les prestations du paysage. Bii) Les acteurs utilisent de manière durable le bien collectif qu'est le paysage ³ .

² Ils comprennent les objets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), les parcs d'importance nationale, les sites marécageux d'importance nationale et les sites appartenant au patrimoine mondial de l'UNESCO.

³ L'article (en allemand) « Landschaft und nachhaltige Entwicklung » de Stremlow et Kläy, paru in GAIA 10 (2001), examine la problématique du développement durable en relation avec le paysage.

2.3 Objectifs transversaux

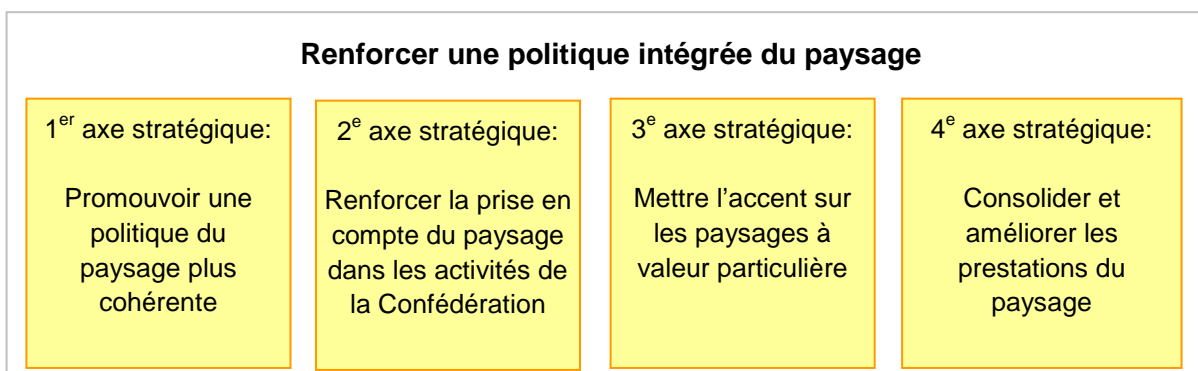
Outre les effets visés, une série d'objectifs se rapportent aux fonctions transversales et relèvent également du niveau stratégique (*outcomes* et *impacts*). Certains sont indispensables pour atteindre les effets visés; d'autres ont leur justification propre, sans être en lien direct avec les effets visés (p. ex. parce qu'ils concernent des thèmes qui ne relèvent pas des compétences de l'état). Leur concrétisation a lieu dans le cadre des champs d'action (*output*) à travers l'élaboration de plusieurs concepts de mise en œuvre.

Communication	<i>Outcome:</i>	- Les acteurs ont une conception commune et globale du paysage; ils disposent des informations nécessaires pour agir à bon escient.
	<i>Impact:</i>	- Les acteurs tiennent compte du paysage dans leurs décisions et leur manière d'agir. - Les acteurs ménagent le paysage dans leurs activités; ils disposent à cet effet de connaissances appropriées et à jour. - Grâce à des informations et des incitations ciblées l'opinion publique se soucie du respect du paysage.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Etude de faisabilité et concept de mise en œuvre du Réseau de connaissances Paysage Suisse.
Formation / renforcement	<i>Outcome:</i>	- Les spécialistes du paysage sont en nombre suffisant - Les acteurs sont sensibilisés aux valeurs du paysage et à l'importance d'une évolution qui ménage ces valeurs.
	<i>Impact:</i>	- On trouve à tous les niveaux de formation des cours dédiés au paysage et intégrés dans les plans d'études.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Des conventions de prestations sont conclues pour la formation spécialisée sous forme de séminaires et d'ateliers. - Pour atteindre les objectifs fixés, un concept de mise en œuvre est à élaborer, en tenant compte de la stratégie de l'OFEV en matière d'éducation à l'environnement.
Recherche / monitoring	<i>Outcome:</i>	- Les responsables politiques, administratifs et professionnels disposent de connaissances à jour sur le paysage et sur les tendances principales de son évolution.
	<i>Impact:</i>	- La recherche appliquée sur le paysage est encouragée parallèlement au programme Observation du paysage suisse (OPS).
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Le plan stratégique de recherche sur le paysage est mis à jour pour la période 2012-2015 et harmonisé avec le plan directeur de recherche environnement de la Confédération.
International	<i>Outcome:</i>	- La politique suisse du paysage adopte les acquis de la politique et de la coopération internationales en la matière.
	<i>Impact:</i>	- On encourage l'élaboration et l'utilisation d'instruments internationaux pour le développement durable du paysage.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Pour atteindre les objectifs fixés, un concept de mise en œuvre est à élaborer.
Interfaces	<i>Outcome:</i>	- La prise en compte adéquate des nombreuses interfaces que comporte la politique du paysage est assurée.
	<i>Impact:</i>	- Les acteurs concernés sont au clair sur les interrelations inhérentes à la politique du paysage et favorisent la collaboration interdisciplinaire.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Pour atteindre les objectifs fixés, un concept de mise en œuvre est à élaborer.

2.4 Axes stratégiques

Diverses catégories d'acteurs exercent une influence sur le paysage. La Confédération – et l'OFEV en son sein – n'est qu'un acteur parmi d'autres de la politique du paysage. Le présent chapitre esquisse les grands axes stratégiques en se basant sur les deux objectifs généraux «l'évolution du paysage se fait dans le respect de son identité» et «les prestations du paysage sont mieux perçues et durablement préservées», ainsi que sur les effets visés; il tient compte du constat des mesures à prendre et des instruments à disposition de l'OFEV. Toute la stratégie a pour fil rouge le renforcement d'une politique intégrée du paysage.

Fig. 3: Politique du paysage de l'OFEV: les quatre axes stratégiques



1^{er} axe stratégique: promouvoir une politique du paysage plus cohérente

Une politique du paysage intégrée et solide requiert le renforcement des tâches transversales. Il faut que l'ensemble des politiques, des stratégies et des programmes de la Confédération prenne en considération la politique du paysage et l'applique à l'aide d'instruments adéquats – par exemple le développement territorial.

2^e axe stratégique: renforcer la prise en compte du paysage dans les activités de la Confédération

La planification, la construction, l'utilisation et la modification d'ouvrages et d'installations pour lesquels la Confédération octroie une concession, une autorisation ou un cofinancement respectent de manière exemplaire l'identité du paysage où elles ont lieu. Ces activités s'emploient à faire évoluer le paysage de manière à sauvegarder et mettre en valeur ses qualités et prestations spécifiques.

3^e axe stratégique: mettre l'accent sur les paysages à valeur particulière

Les paysages d'importance nationale sont préservés et mis plus particulièrement en valeur. Outre les objets de l'IFP et les sites marécageux, ils comptent les parcs, les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO et certains objets des inventaires de biotopes (p. ex. zones alluviales, bas-marais ou prairies sèches de grande étendue).

4^e axe stratégique: consolider et améliorer les prestations du paysage

La société est sensibilisée aux multiples prestations dont elle bénéficie grâce au paysage. La qualité de ces prestations est durablement garantie et améliorée.

3 Niveau opérationnel: champs d'action

Les objectifs stratégiques se concrétisent sous la forme de champs d'action. Ceux-ci découlent d'une part des quatre axes stratégiques définis au chapitre 2.4. A ceux-ci s'ajoutent trois champs d'action complémentaires destinés à matérialiser les objectifs transversaux.

Un renforcement global de la politique paysagère nécessite la mise en place des sept champs d'action suivants:

1. Promouvoir une politique du paysage plus cohérente
2. Renforcer la prise en compte du paysage dans les activités de la Confédération
3. Mettre l'accent sur les paysages à valeur particulière
4. Consolider et améliorer les prestations du paysage
5. Formuler des objectifs pour la qualité et l'évolution du paysage
6. Partager les connaissances et communiquer
7. Accroître le savoir et observer

Ces champs d'action sont assortis d'une description des prestations concrètes à fournir par l'OFEV (*output*). Ils sont complétés par des objectifs de qualité indiquant les exigences minimales que doivent remplir ces prestations. Pour chaque champ d'action, le présent chapitre décrit en outre les instruments disponibles, les aspects transversaux et les autres intervenants à intégrer. L'ordre dans lequel les champs d'action sont présentés ne constitue pas un ordre de priorité.

L'annexe 2 explicite les correspondances entre les champs d'action et les mesures prioritaires et les activités e-strat.

3.1 Promouvoir une politique du paysage plus cohérente

Une politique du paysage complète et efficace implique l'intensification des tâches transversales. Le paysage doit avoir systématiquement sa place dans les politiques et les programmes de la Confédération, et ceux-ci disposer d'instruments de mise en oeuvre. Il s'agit de garantir un ancrage supra-sectoriel à la politique du paysage, pour qu'elle soit en mesure de poursuivre des objectifs à long terme.

La *politique territoriale* joue à cet égard un rôle central à tous les niveaux des pouvoirs publics; le maintien et l'évolution favorable de la diversité et de la spécificité paysagères requièrent en effet les instruments d'un développement territorial global et durable. Il appartient au développement territorial de fournir les informations nécessaires pour apporter des solutions (politiques) aux conflits croissants entre les politiques sectorielles, notamment celles relatives à l'affectation des ressources – dont le paysage fait partie. Une de ses tâches principales est de mettre en évidence les qualités du paysage à l'échelle régionale et d'en dégager des objectifs pour son évolution future. L'OFEV doit donc participer plus activement à la politique territoriale de la Confédération; il doit également mettre davantage l'accent sur l'élaboration de bases scientifiques et méthodologiques sur le paysage à l'usage des autres échelons des pouvoirs publics.

Parallèlement au développement territorial en Suisse, une politique paysagère intégrée demande aussi un *engagement international* fort pour appliquer conventions et programmes portant sur le paysage, et ceci en phase avec la stratégie Biodiversité Suisse.

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV agit sur les politiques fédérales touchant au paysage de manière à ce qu'elles fournissent leur contribution à la sauvegarde du capital «paysage». - Lors de l'élaboration des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération, l'OFEV veille à ce qu'ils traitent des aspects qualitatifs du paysage et s'assure que les politiques sectorielles seront en mesure d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés. - Lors de l'examen et de l'approbation des plans directeurs cantonaux, l'OFEV veille à ce qu'ils traitent des aspects qualitatifs du paysage et s'assure qu'ils seront en mesure d'atteindre les objectifs assignés dans ce domaine. - L'OFEV participe activement à la mise en application et au développement des conventions et programmes concernant le paysage et contribue sur le plan international, par des exemples de bonnes pratiques, à l'amélioration des prestations paysagères. Il apporte son soutien au Réseau alpin des espaces protégés (ALPARC) dans le cadre de la Convention alpine.
Objectifs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Les instances fédérales appliquent des politiques garantissant la sauvegarde du capital «paysage». - Le Conseil fédéral donne son approbation uniquement aux plans sectoriels et plans directeurs respectant l'identité et l'évolution souhaitable de chaque paysage. - Les aspects qualitatifs du paysage font partie intégrante des instruments de planification utilisés par la Confédération et les cantons; ils sont pris en compte à l'échelle territoriale par les différentes politiques sectorielles.
Les objectifs sont atteints si ...	<ul style="list-style-type: none"> - politiques, conceptions, programmes et instruments de la Confédération touchant au paysage ont tous intégré les objectifs stratégiques en la matière et contribuent à les atteindre. - tous les plans sectoriels de la Confédération contribuent au respect des aspects qualitatifs du paysage. - tous les plans directeurs cantonaux intègrent et respectent les aspects qualitatifs du paysage. - les prestations à fournir par l'administration (task force) du Réseau alpin des espaces protégés sont durablement assurées.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Participation aux processus d'approbation de plans directeurs - Participation aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération - Nouveaux instruments tels que les programmes paysagers régionaux

	<ul style="list-style-type: none"> - Recommandations, conseils, aide concrète (art. 14a et 25a LPN) - Convention du patrimoine mondial, Convention alpine, Convention européenne du paysage
Autres intervenants	<ul style="list-style-type: none"> - ARE, OFAC, OFEN, OFAG, SECO, DDPS - Cantons - Au niveau international: comités et Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, organes consultatifs (UICN, ICCROM), comité permanent de la Convention alpine, ALPARC, Conseil de l'Europe

3.2 Renforcer la prise en compte du paysage dans les activités de la Confédération

La Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les impératifs de la protection de la nature et du paysage conformément à l'art. 78 Cst. Il incombe à l'OFEV d'appliquer les dispositions de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) dans les différentes politiques sectorielles de la Confédération. Outre la conduite de ses politiques «internes» portant sur la forêt ou la prévention des dangers, l'OFEV s'est concentré jusqu'à présent sur l'expertise de projets concrets portés par d'autres politiques sectorielles et qui ont des incidences directes sur le paysage (tâches de la Confédération). L'évaluation de ces projets prend en considération à la fois les aspects de la biodiversité et du paysage.

Il convient de mettre davantage l'accent sur la phase qui *précède* le dépôt des projets: ceux-ci doivent comporter, dès le stade de l'étude initiale, des objectifs clairs et stables concernant le paysage. On y parviendra par une sensibilisation aux valeurs et aux prestations du paysage, par un aménagement approprié des politiques et des programmes, par l'édition d'instructions et par l'offre de formation continue. Il s'agit de renforcer également la phase qui *suit* l'approbation des projets, en mettant l'accent sur la collaboration avec les autorités compétentes pour le suivi de la mise en oeuvre et des résultats.

Le rôle de modèle incombant à la Confédération doit être assumé tout particulièrement pour les politiques sectorielles «forêt» et «prévention des dangers» qui sont conduites par l'OFEV. Toutes les décisions que prend l'Office dans ces domaines ont à tenir compte des aspects qualitatifs du paysage. Ce champ d'activité est complété par l'évaluation simultanée et systématique des projets de la Confédération selon les critères de la protection des biotopes et des espèces.

Prestations visées	- L'OFEV veille à faire respecter les aspects qualitatifs du paysage lors de décisions stratégiques ou lors de modifications et utilisations du paysage survenant dans le cadre des politiques fédérales; il surveille leur évolution.
Objectifs de qualité	- Les décisions des autorités et des acteurs responsables d'appliquer les politiques de la Confédération respectent de façon exemplaire les aspects qualitatifs du paysage.
Les objectifs sont atteints si...	<ul style="list-style-type: none"> - Toutes les politiques sectorielles ont entamé d'ici à 2019 les travaux de suivi de la mise en oeuvre et des effets de leurs activités ayant une incidence sur le paysage. - les décisions de la division Prévention des dangers en matière de subventions et les avis de la division Forêt respectent de façon exemplaire les aspects qualitatifs du paysage. - au moins 80% des décisions prises par les autres instances fédérales concernées respectent de façon exemplaire les aspects qualitatifs du paysage.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Conduite des projets de la Confédération relevant des politiques sectorielles «internes» à l'OFEV - Participation à l'évaluation des projets de la Confédération (art. 2 ss. LPN) - Participation à l'élaboration des conceptions et plans sectoriels de la Confédération - Conception «Paysage Suisse» en tant que conception de la Confédération selon art. 13 LAT - Recommandations, conseils, aide concrète aux instances en charge de la planification et aux autorités décisionnelles (art. 14a et 25a LPN)

Autres	- OFEV: Forêts, Eaux, Prévention des dangers
Intervenants	- ARE, OFT, OFAC, OFEN, OFAG, ESTI, SECO

3.3 Mettre l'accent sur les paysages à valeur particulière

La protection et l'utilisation durable des paysages présentant une valeur particulière seront renforcées par la mise en œuvre de la stratégie «Parcs d'importance nationale», par le mandat du Conseil fédéral concernant la valorisation de l'inventaire des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), par une consolidation de la politique de promotion du patrimoine mondial naturel de l'UNESCO, ainsi que par une intensification appropriée de la coopération avec les politiques sectorielles et les cantons. Les principales activités à mener dans ce contexte sont les suivantes:

- Poursuivre l'application des prescriptions légales et le développement d'instruments pour la création, la gestion et l'assurance de la qualité des parcs d'importance nationale, et renforcer le programme MAB de l'UNESCO.
- Préciser de façon systématique l'IFP et sa mise en œuvre dans la sphère de compétence de la Confédération, encourager cette mise en œuvre dans les cantons, mener à bien le mandat du Conseil fédéral «projet de valorisation de l'IFP» et poursuivre l'inventaire.
- Renforcer le patrimoine mondial naturel de l'UNESCO en Suisse et assurer une présence active au sein du comité ad hoc de l'UNESCO, soutenir les mesures visant à développer la Convention du patrimoine mondial.
- Réaliser des projets de valorisation dans les zones alluviales, bas-marais et prairies sèches de grande étendue et dans les sites marécageux d'importance nationale.

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV poursuit une politique favorisant l'amélioration des prestations paysagères des parcs et des réserves de biosphère de l'UNESCO. - Par les données élaborées dans le projet de valorisation de l'IFP et par les instruments qu'il développe dans ce cadre, l'OFEV contribue à l'amélioration des prestations paysagères dans les sites de l'IFP. - Par sa mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, l'OFEV contribue à l'amélioration des prestations paysagères des sites naturels figurant sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. - Par des projets de valorisation, l'OFEV contribue à améliorer les prestations paysagères des zones alluviales, bas-marais et prairies sèches de grande étendue, ainsi que celles des sites marécageux d'importance nationale.
Objectifs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Les conventions-programmes conclues avec les cantons ou les organes responsables des parcs visent à améliorer de façon exemplaire les divers aspects paysagers des parcs d'importance nationale, des réserves de biosphère de l'UNESCO, des sites du patrimoine mondial de l'UNESCO et des sites marécageux d'importance nationale. - La protection constitutionnelle dont bénéficient les sites marécageux d'importance nationale est concrétisée, notamment par l'adoption d'arrêtés de protection et leur mise en œuvre dans le cadre d'une utilisation adaptée de ces sites. - Cantons et communes respectent les objectifs de protection de l'IFP dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation, ainsi que dans leurs activités à incidence territoriale.
Les objectifs sont atteints si...	<ul style="list-style-type: none"> - toutes les conventions-programmes conclues avec les cantons ou les organes responsables des parcs visent à améliorer les divers aspects de leurs prestations paysagères. - toutes les activités à incidence territoriale et tous les instruments d'aménagement du territoire prennent en considération les objectifs de protection des objets IFP.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Parcs (subventions + label): conventions-programmes, campagne publicitaire OFEV, convention de prestations Réseau des parcs suisses - Réserves de biosphère et sites du patrimoine mondial de l'UNESCO (subventions):

	<p>conventions-programmes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objets de l'IFP, plans directeurs, plans d'affectation - Inventaires des biotopes et des sites marécageux d'importance nationale - Convention du patrimoine mondial, Convention alpine, Convention européenne du paysage
Autres intervenants	<ul style="list-style-type: none"> - OFEV: Forêts, Eaux, Prévention des dangers - ARE, OFT, OFAC, OFEN, OFAG, DFAE (Commission UNESCO), SECO - Cantons, CDPNP, organes responsables des parcs - Réseau des parcs suisses, Suisse Tourisme, SuisseMobile - Au niveau international: comités et Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, organes consultatifs (UICN, ICCROM), ALPARC, Conseil de l'Europe

3.4 Consolider et améliorer les prestations du paysage

La notion de prestations du paysage veut faire prendre conscience que le paysage est une ressource indispensable pour la société et l'économie. Extrêmement variées, ces prestations peuvent se résumer comme suit: le paysage est un facteur de compétitivité locale et un élément essentiel de la marque «Suisse»; les paysages sont ressentis comme des lieux de détente et d'identification, comme l'expression spatiale du patrimoine naturel et culturel; ils fournissent en outre le support territorial indispensable à la biodiversité et au renouvellement des ressources naturelles. Ces prestations résultent de l'interaction entre nature et société (Staub et al 2011).

Pour gérer utilement la « ressource paysage», il est primordial de disposer d'informations solides sur ses prestations actuelles et potentielles. Ces informations manquaient en grande partie jusqu'à présent dans les processus de décision politiques et privés, du fait que les prestations du paysage ne sont pas toutes commercialisables et qu'il subsiste de sérieuses lacunes méthodologiques à leur égard. L'OFEV achèvera et finalisera le catalogue des prestations écosystémiques élaboré dans le cadre de son projet «Markttransparenz und umweltökonomische Berichterstattung» (transparence du marché et compte rendu économique de l'environnement) et les indicateurs qui en découlent. Il s'agit à la fois de relever systématiquement la «production annuelle» de certaines prestations paysagères et d'analyser le «capital paysage» et son potentiel en termes de prestations. Simultanément, on mettra en évidence la corrélation entre prestations écosystémiques résultant de la stratégie biodiversité et prestations du paysage. Ces informations serviront à améliorer les décisions touchant au paysage prises par des acteurs politiques, économiques ou privés, et à perfectionner les instruments de gestion.

Les produits à réaliser sont

- un catalogue plus détaillé des prestations du paysage et de leur volet opérationnel,
- un catalogue des principaux composants du «capital paysage»,
- une méthode de communication adaptée aux groupes cibles,
- un «agenda stratégique» visant à améliorer la gestion des prestations du paysage.

Dans l'optique actuelle, le contrôle de la situation demande un perfectionnement des instruments disponibles, en particulier ceux relevant des incitations économiques du marché (p. ex. péréquation financière) et de la planification (p. ex. via objectifs pour la qualité et l'évolution du paysage du champ d'action 5, ou encouragement de la planification par espaces fonctionnels). On prendra en compte en priorité les prestations du paysage pour les autres secteurs en interaction avec lui (surtout politiques agricole, touristique et territoriale). Il convient par ailleurs d'examiner l'opportunité de nouveaux instruments (p. ex. redevance sur l'affectation du sol, programme paysage régional).

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV dresse un inventaire des prestations du paysage (production annuelle et capital). - L'OFEV examine la possibilité de créer ou perfectionner des instruments économiques et
--------------------	--

	d'aménagement du territoire pour améliorer la gestion des prestations du paysage.
Objectifs de qualité	- Diverses prestations du paysage sont intégrées au programme «Observation du paysage suisse» et font l'objet de relevés périodiques.
Les objectifs sont atteints si ...	- une fois l'instrument prestations du paysage développé, l'OFEV y a recours dans sa politique du paysage. - les prestations du paysage sont systématiquement relevées et mises en relation avec des critères de qualité.
Instruments	- Rapport sur l'environnement - Parcs d'importance nationale - Intégration dans les instruments des politiques sectorielles (p. ex. Politique agricole 2014-2017) - Nouveaux instruments (à développer notamment dans la politique des agglomérations)
Autres intervenants	- Projet OFEV «Markttransparenz und umweltökonomische Berichterstattung» (transparence du marché et compte rendu économique de l'environnement)

3.5 Formuler des objectifs pour la qualité et l'évolution du paysage

La formulation d'objectifs de qualité et d'évolution du paysage (OQEP) est un processus en plusieurs étapes. Il commence par (1) la collecte des informations de base, la lecture, l'interprétation et la description complète des paysages, en faisant la synthèse de leurs caractéristiques naturelles et culturelles – avec leurs interactions fonctionnelles. Ce premier pas révèle quelles sont les spécificités régionales des paysages suisses, qui vont permettre d'identifier (2) les objectifs de qualité paysagère proprement dits. Ceux-ci mettent en évidence, d'une part les caractéristiques et les valeurs présentes, d'autre part les potentialités dont on tirera (3) des objectifs d'évolution en tenant compte aussi des besoins et souhaits de la population en matière de prestations paysagères. En règle générale, ce processus s'inscrit lui aussi dans une perspective régionale, en fonction de l'étendue du paysage considéré.

Ces objectifs de qualité et d'évolution servent de références pour l'aménagement du paysage. Leur mise en oeuvre passe par les instruments de l'aménagement du territoire qu'utilisent les instances compétentes (à savoir les cantons), ainsi que par les politiques sectorielles à incidence territoriale ; il s'agit que ces objectifs soient intégrés dans les politiques, programmes, conceptions et plans sectoriels des différentes collectivités territoriales à tous les échelons de compétence.

Au niveau d'un projet concret, cela signifie que lors des décisions (octroi de concession, approbation de plans, permis de construire ou subventions) on tienne compte au cas par cas de ces objectifs paysagers; ou alors que ceux-ci sont déjà intégrés en amont, dans les divers programmes, politiques ou conceptions. Comme exemples, on citera certains paiements directs aux agriculteurs ou des prestations intégrées aux conventions-programmes découlant de la réforme de la péréquation financière (RPT), comme le soutien apporté par la Confédération à des interventions sylvicoles, à des mesures prises contre des dangers naturels, à la promotion de parcs d'importance nationale et à d'autres formes de protection de la nature et du paysage.

Prestations visées	- L'OFEV soutient financièrement (RPT) la formulation d'objectifs de qualité et d'évolution pour des paysages spécifiques. Il tient particulièrement compte des paysages d'importance nationale. - L'OFEV agit sur les politiques sectorielles de manière à ce qu'elles conditionnent leurs décisions à des objectifs de qualité et d'évolution du paysage, et qu'elles utilisent leurs propres instruments pour les appliquer ou en soutenir financièrement l'application. - L'OFEV identifie et signale les incitations d'ordre financier, administratif ou légal qui entravent l'application de cette stratégie paysagère, et s'emploie à les éliminer.
Objectifs de	- Les pouvoirs publics compétents fixent pour chaque paysage particulier des objectifs de qualité

qualité	et d'évolution qui concordent avec ses caractéristiques identitaires.
Les objectifs sont atteints si...	<ul style="list-style-type: none"> - à moyen terme des objectifs de qualité et d'évolution sont formulés et validés (planification/légalisation) pour 50 % des paysages d'importance nationale. - à long terme des objectifs de qualité et d'évolution sont formulés et validés (planification/légalisation) pour l'ensemble des paysages suisses.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Conventions-programmes avec les cantons dans le cadre de la RPT (art. 13 LPN) - Décisions de subventionnement spécifiques dans certains cas particuliers (art. 13 LPN) - Recherche scientifique, collecte de données, formation et perfectionnement, communication et sensibilisation, dans le cadre de la RPT (art. 14a) et en vertu de l'art. 25a LPN
Autres intervenants	<p>OFEV: EEP: stratégie biodiversité suisse, renaturation des eaux Sols: stratégie de protection des sols Forêts: PFS<i>plus</i> PrD/Eaux: assainissement des captages et renaturation des eaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - ARE: projet de territoire / programmes d'agglomérations, politique de l'espace rural, évaluation des plans directeurs - OFAG: instruments de politique agricole, notamment dans le cadre du développement du système des paiements directs, améliorations structurelles dans l'agriculture - OFEN: politique énergétique (réalisation du programme SuisseEnergie, RPC); décisions spécifiques (concessions pour centrales hydroélectriques frontalières, approbation de plans de lignes de transport d'électricité) - SECO: politique du tourisme, nouvelle politique régionale - OFROU: subventions globales / planification de l'entretien

3.6 Partager les connaissances et communiquer

L'OFEV contribue à l'élaboration d'un réseau de connaissances Paysage Suisse, en appui à la concrétisation de la politique du paysage. Selon l'analyse d'efficacité menée par le bureau econcept (2009), cette démarche est à renforcer et orienter de façon plus stratégique. Le but est d'aider les acteurs cantonaux et communaux en réunissant et mettant à disposition les connaissances qui leur sont utiles; ces savoirs sont en outre à approfondir, par une collaboration entre les scientifiques et les praticiens. L'OFEV favorise ainsi les échanges et la collaboration de tous les milieux concernés par le paysage. Il crée des conditions favorables en termes d'efficacité de la mise en oeuvre, de responsabilité et d'innovation.

Une étude de faisabilité déterminera d'ici à fin 2013 quelles devraient être les modalités des prestations proposées par cette plate-forme. Le cycle de séminaires «Nature et paysage» institué avec succès depuis plus de dix ans (mandat de prestations externes) sera poursuivi et combiné de manière appropriée avec le «Système de connaissances paysage» à développer.

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV encourage le réseautage et la collaboration des acteurs concernés par le paysage et les motive à échanger connaissances et expériences. - L'OFEV communique au public des informations qui renforcent son attention au paysage et l'incitent à se préoccuper de sa préservation.
Objectifs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Les acteurs concernés tiennent compte du paysage dans leurs décisions et leurs actions. - Les acteurs concernés sont conscients des interdépendances qu'implique la politique du paysage et favorisent la collaboration interdisciplinaire.
Les objectifs sont atteints si...	<ul style="list-style-type: none"> - la mise en réseau et la collaboration des acteurs du paysage sont réalisées. - les milieux concernés tiennent compte du paysage dans leurs décisions et leurs actions.

	- les acteurs concernés ont pris conscience des interdépendances qu'implique la politique du paysage et favorisent la collaboration interdisciplinaire.
Instruments	- Information, sensibilisation et conseil (art. 14a/25a LPN) - Formation et perfectionnement (art. 14a LPN)
Autres intervenants	- Coordination avec la div. Communication (y compris CoCo Education et formation) - Mandat de prestations externes - Forum Paysage - Forum de détection précoce

3.7 Accroître le savoir et observer

Les activités de la Confédération s'appuient impérativement sur des bases scientifiques solides. L'administration fédérale mène ce type de travail en vertu de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 16, al. 5, LERI). La Confédération a la compétence de promouvoir des recherches sur l'environnement (art. 49, al. 2 LPE) ou sur le paysage (art. 14a LPN). Les recherches à l'intérieur de parcs et sur les parcs doivent être coordonnées. L'OFEV s'emploie à appuyer sa politique du paysage sur des résultats scientifiques, à encourager le transfert de connaissances entre chercheurs et utilisateurs, à détecter les problèmes paysagers dès qu'ils apparaissent; l'institution d'une observation solide et continue de l'état des paysages et de leur évolution permet de mettre à disposition du processus de décision politique les informations pertinentes sur les mutations du paysage.

Ces activités se basent sur le concept de recherche sur le paysage de l'OFEV qui sera mis à jour en 2012 parallèlement au plan directeur de recherche environnement de la Confédération.

Prestations visées	- L'OFEV contribue au renforcement de la recherche appliquée en matière de paysage. Il assure la coordination de la recherche dans les parcs et sur les parcs . - L'OFEV fonde ses principes stratégiques en matière de paysage sur des données actuelles et poursuit à cet effet le programme Observation du paysage suisse (OPS).
Objectifs de qualité	- L'OFEV fonde ses activités paysagères sur des données scientifiques et dispose des résultats de la recherche nécessaires. - L'OFEV organise avec des scientifiques et des praticiens du domaine un Forum de détection précoce. - Le programme OPS fait partie intégrante du Rapport sur l'environnement de la Suisse.
Les objectifs sont atteints si...	- l'état du paysage suisse fait l'objet de comptes rendus réguliers (le prochain rapport OPS paraîtra en 2013).
Instruments	- Observation du paysage suisse (OPS) (art. 14a LPN) - Recherche sur le paysage (art. 14a LPN) et sur les parcs (art. 23l, let. d, LPN; art. 28, al. 1+2, OParcs et art. 5, let. d, loi sur le parc national)
Autres intervenants	- La recherche sur le paysage fait partie de la recherche sur l'environnement (coordination par l'AGUF) - Le programme Observation du paysage suisse fait partie du Réseau suisse d'observation de l'environnement (coordination par le RSO) - Forum de détection précoce

Annexes

Annexe 1 Bibliographie

ARE Office fédéral du développement territorial (2005): Rapport sur le développement territorial. Berne.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2007): Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz – Beobachtungen und Anregungen einer internationalen Expertengruppe. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, Zürich.

OFEV Office fédéral de l'environnement (2010a): L'état du paysage en Suisse. Etat de l'environnement, Office fédéral de l'environnement, Berne.

BAFU Bundesamt für Umwelt (2010b): Strategie der Abteilung Natur und Landschaft. Institutionelles Leitbild mit strategischer Mehrjahresplanung 2010 – 2013. Bern (document interne).

OFEFP Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (2003): Paysage 2020 – Commentaires et programme. Berne.

OFEFP Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et al. (1998): Conception «Paysage suisse». Berne.

econcept (2009): Wirksamkeitsanalyse. Im Auftrag des BAFU. Zürich.

econcept (2010): Synopse Zielsysteme N+L und Zielhierarchie für die Amtsstrategie Landschaft. Im Auftrag des BAFU. Zürich.

gfs.bern (2009): Offensivere Schweizer Politik als Antwort auf internationalen Druck. Schlussbericht zum Spezialteil des Sorgenbarometers 2009 im Auftrag vom Bulletin der Credit Suisse. Bern.

Lehmann, P; Steiger, U; Weber, M (2007): Paysages et habitats de l'arc alpin – Entre valeur ajoutée et valeur appréciée. Réflexions après clôture du Programme national de recherche 48. Zurich

PNR48: Paysages et habitats de l'arc alpin. www.nfp48.ch.

PNR54: Développement durable de l'environnement construit. www.nfp54.ch.

Staub, C.; Ott, W. et al (2011): Indikatoren für Ökosystemleistungen: Systematik, Methodik und Umsetzungsempfehlungen für eine wohlfahrtsbezogene Umweltberichterstattung. Umwelt-Wissen Nr. 1102, Bundesamt für Umwelt, Bern: 106 S.

Annexe 2 Abréviations

ALPARC	Réseau alpin des espaces protégés
ARE	Office fédéral du développement territorial
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
CF	Conseil fédéral
CoCo	Commission de coordination (groupe de travail de l'OFEV)
CPS	Conception «Paysage suisse»
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DPD	Développement du système des paiements directs
EEP	Espèces, écosystèmes, paysages (division de l'OFEV)
EOEnv	Economie et observation de l'environnement (division de l'OFEV)
ESTI	Inspection fédérale des installations à courant fort
ICCROM	Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LFo	Loi fédérale sur les forêts (RS 921)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
MAB	«Man and Biosphere» – programme de l'UNESCO
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
ONG	Organisation non gouvernementale
OParcs	Ordonnance sur les parcs (RS 451.36)
OPN	Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1)
OPS	Observation du paysage suisse
OQEP	Objectifs de qualité et d'évolution du paysage
PNR	Programme national de recherche
PrD	Prévention des dangers (division de l'OFEV)
RPT	Réforme de la péréquation financière
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Annexe 3 Glossaire

<i>Beauté</i>	La beauté d'un paysage n'existe pas en dehors de la perception qu'en a l'être humain. Les préférences à cet égard peuvent varier d'une personne à l'autre, surtout lorsqu'il s'agit de petits espaces; mais elles sont largement concordantes, et l'on peut admettre l'existence de principes esthétiques universels. Les paysages à structure diversifiée, avec des alternances d'espaces ouverts et boisés, sont considérés comme bien «lisibles» et généralement qualifiés de beaux.
<i>Diversité</i>	La diversité ou richesse paysagère tient à toutes sortes d'éléments et de structures – relief, sol, eau, faune et flore, exploitation, bâtiments et installations – et à leur répartition dans l'espace. Les contrastes accentuent la diversité perceptible, donc l'impact esthétique du paysage considéré.
<i>Identité</i>	Ce sont ses particularités régionales, sa beauté et sa diversité qui font l'identité d'un paysage. Cette identité comporte aussi des éléments sensoriels – sons, silence, couleurs, odeurs, lumière, etc.
<i>Particularité</i>	La particularité d'un paysage tient à ses éléments typiques et marquants. Elle s'est formée progressivement avec l'évolution de la nature et de la civilisation, avec des structures résultant des activités humaines (constructions, exploitation) ou de la nature laissée à elle-même. Cette notion s'applique aux paysages plus ou moins intacts aussi bien qu'aux paysages ruraux par exemple.
<i>Paysage</i>	Le paysage englobe l'espace entier – tel que nous le percevons et le vivons. Les paysages constituent l'environnement spatial du vécu et du ressenti de l'homme et permettent à l'individu comme à la société de satisfaire leurs besoins physiques et psychiques. Ils sont une ressource aux fonctions multiples. Lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, espaces de vie pour les animaux et les plantes, ils sont aussi l'expression spatiale du patrimoine culturel. Les paysages représentent en outre une valeur économique. Ce sont des structures dynamiques qui évoluent constamment à partir de facteurs naturels en interaction avec l'utilisation et l'aménagement par l'homme.
<i>Prestations du paysage</i>	Les prestations du paysage désignent des fonctions du paysage utiles à l'homme (p. ex. facteur économique, avantage territorial, patrimoine culturel, source d'identité, de détente et de santé) ; ces prestations comprennent aussi le support indispensable que représente le paysage pour la biodiversité et la régénération des ressources naturelles.