



# Fiche d'information

## « Conception Paysage cantonale et cohérence des objectifs de qualité paysagère »

Explications relatives à l'objectif 1 du programme partiel RPT « Paysages dignes de protection » de la convention-programme « Paysage »

**Actualisation 2020**

---

### Sommaire

1. Situation initiale .....	3
2. Compréhension du paysage .....	3
3. Le paysage, un mandat légal .....	4
4. Le développement du paysage, une tâche commune .....	5
5. Définition et but d'une Conception Paysage cantonale.....	5
6. Élaboration : démarche proposée .....	6
7. Mise en œuvre de la Conception Paysage cantonale.....	9
8. Informations complémentaires .....	10
9. Bibliographie .....	11
Annexe 1 : Méthode recommandée pour l'analyse du paysage : textures et types de paysages .....	11

### Objectif

La présente fiche d'information explique l'objectif 1 du programme partiel RPT « Paysages dignes de protection » de la convention-programme « Paysage » (OFEV 2018). Elle présente les attentes en matière de Conception Paysage cantonale et doit aider les cantons à élaborer ces conceptions ainsi que les objectifs de qualité paysagère. Elle précise la terminologie, concrétise le principe de Conception Paysage cantonale et propose des exemples de formulation d'objectifs de qualité paysagère. L'élaboration d'une Conception Paysage pour l'ensemble du territoire cantonal doit appuyer les services de la nature et du paysage sur les questions de la qualité paysagère et favoriser la collaboration avec les services chargés du développement territorial. La présente fiche d'information doit ainsi contribuer à répondre aux interrogations sur les recoupements entre Conception Paysage et plan directeur.

## **Impressum**

### **Auteurs**

Matthias StremLOW, OFEV, division Biodiversité et Paysage, Berne

### **Contributeur**

Christine Meier, raum-landschaft, Zurich

Urs Steiger, steiger texte, konzepte, beratung, Lucerne

### **Experts consultés pour l'élaboration (2014/15) et l'actualisation (2019)**

Daniel Arn, OFEV, division Biodiversité et Paysage

Reto Camenzind, ARE, section Urbanisation et paysage

Franziska Grossenbacher, OFAG, secteur Paiements directs – Programmes

Benoît Magnin, OFEV, section Gestion du paysage

Oliver Martin, OFC, section Patrimoine culturel et monuments historiques

Maria Senn, OFEV, section Gestion du paysage

Kaspar Sollberger, OFEV, service juridique

Ueli Wittwer ARE, section Planification directrice

Pour la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) :

Canton d'Argovie : Thomas Gremminger

Canton de Bâle-Campagne : Laura Chavanne

Canton de Berne : Flurin Baumann

Canton de Glaris : Peter Zopfi

Canton de Lucerne : Thomas Stirnimann

Canton de Vaud : Catherine Strehler-Perrin

Canton de Zoug : Martina Brennecke

Cette actualisation se fonde également sur deux ateliers tenus en 2019 avec des représentants des services cantonaux de « la nature et du paysage » et du développement territorial.

### **Renseignements**

Office fédéral de l'environnement

Division Biodiversité et paysage

Matthias StremLOW, chef de section

**Tél.** : 058 464 84 01

**E-mail** : [matthias.stremLOW@bafu.admin.ch](mailto:matthias.stremLOW@bafu.admin.ch)

## 1. Situation initiale

Les cantons ont la mission exigeante de préserver le paysage, de coordonner l'urbanisation, les infrastructures de transports et le paysage, de veiller à la conservation de paysages et de zones de détente proches de l'état naturel, ainsi que de soutenir la mise en œuvre des inventaires fédéraux. Auparavant, pour les plans directeurs, les projets d'agglomération, les conceptions d'évolution du paysage, les programmes pour des aires protégées, les stratégies de mise en réseau ou les projets de qualité du paysage, il manquait souvent des bases de référence globales pour le paysage permettant de définir des objectifs paysagers pour des zones déterminées. La Conception Paysage cantonale vise à combler cette lacune.

L'objectif sectoriel 7.E de la « Conception Paysage suisse » (CPS), contraignant pour les autorités, stipule que les objectifs cantonaux et régionaux de qualité paysagère sont élaborés au niveau approprié et mis en œuvre avec les instruments de l'aménagement du territoire (OFEV 2020). Les objectifs de qualité paysagère constituent une base importante pour une évolution du paysage cohérente et orientée qualité. À l'échelle du canton, ils figurent généralement dans la Conception Paysage cantonale, sur laquelle s'appuie le plan directeur conformément à l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). C'est sur ces bases que le thème du paysage doit être traité dans le plan directeur cantonal et considéré à l'échelle régionale (cf. aussi Rapport explicatif Conception « Paysage suisse », chap. 5 « Explications des processus de planification », OFEV 2020).

La Confédération peut soutenir les travaux d'élaboration des conceptions Paysage cantonales par des aides financières. Le Manuel sur les conventions-programmes (CP) 2020-2024 dans le domaine de l'environnement (OFEV 2018) énonce, dans le cadre du programme partiel « Paysages dignes de protection » de la CP « Paysage » (art. 13 LPN), l'objectif du programme OP1 « Conception Paysage » par lequel l'OFEV soutient l'élaboration d'une Conception Paysage cantonale apte à promouvoir la cohérence des objectifs de qualité paysagère.

Il existe aujourd'hui, à l'échelon fédéral, de nombreux instruments, bases et méthodes destinés à favoriser la qualité du paysage et à formuler des objectifs de qualité paysagère (Steiger 2016). S'y ajoutent des instruments cantonaux, régionaux et communaux. Les réflexions sur la qualité du paysage sont aussi intégrées dans les instruments d'aménagement du territoire et sont mises en œuvre au moyen de décisions et de mesures concrètes. La Conception Paysage cantonale doit permettre aux cantons de disposer d'une vue d'ensemble cohérente en la matière et de coordonner les différents instruments en fonction des objectifs prioritaires. Selon le Manuel sur les conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement, l'intégration de la Conception Paysage cantonale dans les instruments et processus relatifs à l'aménagement du territoire constitue un indicateur de qualité pour la mise en œuvre de l'objectif du programme correspondant (OFEV 2018, p. 63).

## 2. Compréhension du paysage

Dans la législation fédérale, le terme « paysage » apparaît dans divers contextes (Constitution, LPN, LAT, LAgr). La Constitution et les lois – tout comme la Convention européenne du paysage (RS 0.451.3) – prennent cette notion dans son acception globale qui comprend, outre la désignation de paysages dignes de protection, une utilisation respectueuse du paysage sur l'ensemble du terri-

toire. Aussi le Conseil fédéral décrit-il, dans la CPS, le paysage comme suit : « *Le paysage est l'espace dans son entier tel qu'il est perçu et vécu par l'homme. Avec ses valeurs naturelles et culturelles, le paysage constitue à la fois l'habitat de la faune et de la flore (cf. biodiversité) et l'espace dans lequel la population habite, travaille, se détend et s'adonne à des activités physiques, culturelles et économiques. En raison de la diversité de ses fonctions, le paysage fournit des prestations importantes pour le bien-être et la prospérité (cf. prestation paysagère). Les paysages sont des structures dynamiques qui évoluent constamment à partir de facteurs naturels et des effets de leur utilisation et de leur gestion par l'homme* » (OFEV 2020, p. 51).

La qualité d'un paysage peut être définie au moyen de valeurs et d'éléments écologiques, esthétiques, culturels, économiques et émotionnels. Cette qualité est élevée lorsque le caractère du paysage et ses valeurs particulières sont bien développés et lorsque ses prestations multifonctionnelles sont assurées de manière durable.

### **3. Le paysage, un mandat légal**

**Loi sur la protection de la nature et du paysage** : C'est en 1962 que la protection de la nature et du paysage a été inscrite dans la Constitution fédérale. En Suisse, la protection du paysage est régie par l'art. 78 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101), la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1) ainsi que plusieurs ordonnances spécifiques. En vertu de l'art. 78, al. 1, de la Constitution fédérale, la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. Les réglementations juridiques et institutionnelles concernant le paysage varient beaucoup d'un canton à l'autre. Conformément à la Constitution, la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine.

**Convention européenne du paysage** : En ratifiant la Convention européenne du paysage (RS 0.451.3) en 2013, la Suisse s'est engagée à définir et à mettre en œuvre une politique paysagère qui s'articule autour de la protection, de l'entretien et de l'aménagement du paysage. Elle doit ainsi intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. L'art. 6, al. D, de la convention prévoit en particulier la formulation d'objectifs de qualité paysagère. Conformément à la compréhension globale du paysage adoptée dans la convention, ces objectifs doivent porter sur l'ensemble du territoire.

**Loi sur l'aménagement du territoire** : La loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) contient des dispositions primordiales en matière de paysage. Ainsi, l'art. 1 LAT exige de la Confédération, des cantons et des communes qu'ils veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. De plus, l'aménagement du territoire doit contribuer à protéger le paysage, à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et à créer un milieu bâti compact. L'art. 3 LAT énonce les principes régissant l'aménagement qui prescrivent, entre autres, de préserver le paysage, de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage et de conserver les sites naturels et les espaces de détente. En vertu de l'art. 6, al. 2, let. b, les cantons élaborent, en vue d'établir leurs plans directeurs, des études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délas-

sement ou exercent une fonction écologique marquante. Conformément au « Guide de la planification directrice » (ARE 1997), les cantons doivent indiquer dans leurs plans directeurs les options de développement propres à chaque type de paysage, le paysage devant être considéré comme un tout (D/E 2.32).

#### 4. Le développement du paysage, une tâche commune

Dynamiques, les paysages reflètent l'évolution naturelle et culturelle d'une région. Ils changent donc perpétuellement, en raison de processus naturels, d'interventions et d'activités humaines, mais aussi de par les différentes perceptions qu'on en a.

La pression continuelle sur le paysage, sa transformation rapide et la perte de qualités paysagères représentent pour la société un enjeu central (Conseil fédéral 2018, Rey 2017). La ratification de la Convention européenne du paysage et les mandats légaux de la LPN et de la LAT imposent un développement durable du paysage suisse. Pour ce faire, il faut adopter une compréhension globale du paysage, fixer des objectifs de qualité paysagère stratégiques et s'assurer de la collaboration des acteurs impliqués à tous les niveaux ainsi que de la coordination des politiques ayant un impact sur le territoire. La CPS (OFEV 2020), contraignante pour les autorités, pose le cadre d'un développement du paysage qui soit cohérent et orienté vers la qualité. Les objectifs stratégiques et les objectifs de qualité paysagère concourent à une politique fédérale cohérente. Ils sont concrétisés par les principes régissant l'aménagement du territoire et les objectifs des différentes politiques sectorielles de la Confédération. Ainsi, la CPS vise la mise en réseau active des acteurs, de même qu'elle combine et coordonne les différents instruments de planification et de financement liés au paysage avec les aspects de qualité paysagère.

Via la convention-programme dans le domaine du paysage, la Confédération alloue aux cantons des aides financières qu'ils peuvent utiliser pour mettre en œuvre progressivement une politique intégrée du paysage qui soit adaptée à leurs besoins (cf. encadré).

##### **La convention-programme « Paysage »**

La convention-programme « Paysage » améliore les possibilités des cantons d'appliquer et de coordonner efficacement sur tout le territoire les instruments liés à la qualité paysagère et aux paysages à valeur particulière et d'exploiter les synergies qui en découlent au cours de la quatrième période de programme. [...] Au travers de l'élaboration de Conceptions Paysage cantonales, la Confédération encourage et soutient les cantons **dans la recherche d'une cohérence des objectifs de qualité paysagère** sur l'ensemble du territoire, aux niveaux cantonal et communal, et dans la définition de mesures de protection et de valorisation.

[...]

La Conception Paysage cantonale (OP 1 du programme partiel « Paysages dignes de protection ») revêt une grande importance pour la mise en place d'une **politique paysagère cohérente à l'échelon cantonal**. Le service spécialisé cantonal y règle le financement de projets de valorisation par les différents programmes, évite les doubles subventions, garantit que les « bonnes » mesures soient soutenues par le bon programme et veille à exploiter de façon optimale les synergies qui peuvent exister entre les différents programmes.

*Convention-programme dans le domaine du paysage (OFEV 2018)*

#### 5. Définition et but d'une Conception Paysage cantonale

**Document de base sur le paysage pour l'ensemble du territoire** : Une Conception Paysage cantonale est un document de base technique pour le développement durable du paysage. Elle couvre l'ensemble du territoire cantonal et s'appuie sur une compréhension globale du paysage qui inclut l'ensemble du paysage ainsi que ses différentes fonctions. La Conception Paysage décrit les types de paysage propres à un canton. En outre, elle peut comporter des informations sur la conservation et la

valorisation des paysages protégés et dignes de protection dans le canton, bien qu'elle ne constitue pas un inventaire et ne définit pas d'objets à protéger.

**Politique paysagère cohérente** : La Conception Paysage cantonale permet de concrétiser puis de réaliser efficacement des tâches en lien avec le paysage qui figurent dans le plan directeur cantonal et ont été approuvées sur le plan technique. Elle a donc la valeur d'une étude de base au sens de l'art. 6, al. 2, let. b, LAT, laquelle doit être élaborée pour l'ensemble du canton. Elle permet ainsi de favoriser la définition d'objectifs de qualité paysagère cohérents et de mesures coordonnées dans les différents domaines et aux différents échelons (canton, régions, communes), d'améliorer la cohérence lors de la mise en œuvre des inventaires fédéraux et de créer des bases pour la prise en compte du paysage dans le cadre de projets de construction ou de pesées des intérêts. L'élaboration d'une Conception Paysage cantonale est facultative, mais elle fait l'objet d'aides financières de la Confédération fondées sur l'art. 13 LPN.

Les services spécialisés du canton concernés sont associés à l'élaboration de la Conception Paysage cantonale, ce qui est important pour qu'elle soit ensuite acceptée et utilisée à différentes fins.

## **6. Élaboration : démarche proposée**

Les expériences passées montrent qu'il est judicieux, pour élaborer une Conception Paysage cantonale, de confier la direction du projet au service cantonal responsable de la nature et du paysage et d'associer de manière appropriée les offices responsables des secteurs liés au paysage, tels que l'aménagement du territoire, l'agriculture, les forêts, la conservation des monuments historiques et la protection des sites construits, les eaux, la promotion économique, mais aussi le sport, la santé et la formation. Cette méthode permet de favoriser et d'instituer la réflexion et la collaboration intersectorielles dans le domaine du paysage. En outre, elle garantit que la Conception Paysage cantonale est débattue et si possible coordonnée dans le cadre des procédures internes entre les différents offices et services. Par ailleurs, l'attribution d'emblée du projet au niveau d'un département encourage le partage actif de responsabilités dans l'administration cantonale.

De manière générale, l'élaboration d'une Conception Paysage cantonale se déroule en deux phases : d'abord, les entités territoriales ou les types de paysage caractéristiques du canton sont recensés et localisés lors d'une phase d'analyse, puis les objectifs de qualité paysagère sont formulés durant une phase de stratégie. Au terme de ces deux phases, la Conception Paysage cantonale est mise en œuvre à l'aide des instruments d'aménagement du territoire et d'autres politiques sectorielles.

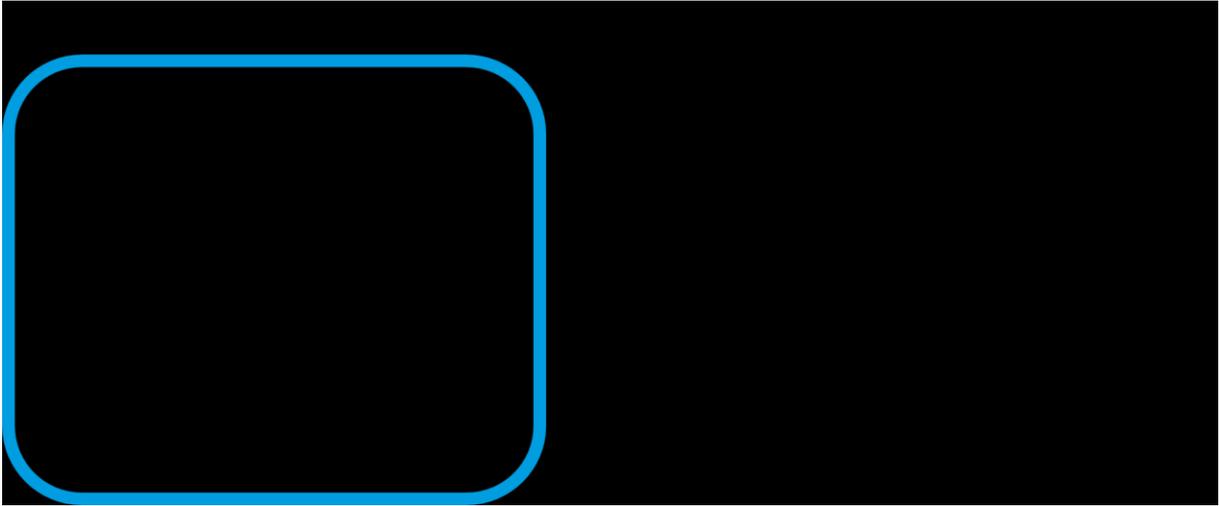


Figure 1 : Élaboration et mise en œuvre d'une Conception Paysage cantonale (Ch. Meier / U. Steiger)

**Phase d'analyse** : La Conception Paysage identifie, recense et localise les entités territoriales et les types de paysage caractéristiques d'un canton (cf. méthode à l'annexe 1). Elle les décrit dans leurs aspects paysagers typiques et caractéristiques selon leurs intérêts naturel, culturel et du bâti. Les prestations et aspects spécifiques à l'utilisation sont également mentionnés. La Conception Paysage inclut aussi les dimensions de perception et d'identification.

*Démarche recommandée :*

1. Analyser les documents, inventaires, tâches et instruments existants ; repérer les recoupements entre tâches et instruments.
2. Relever pour l'ensemble du canton les types de paysage ou les entités territoriales pertinents, les caractériser et en proposer une description géographique (sans aller jusqu'à une précision parcellaire). Il est conseillé de s'appuyer sur la perception du caractère du paysage. Caractériser les types de paysages (texte) et identifier les éléments clés ainsi que, éventuellement, les forces et faiblesses. De cette phase d'analyse résulte le « document de base technique sur le paysage », qui offre une analyse paysagère pour l'ensemble du canton, qui présente un état de la situation et présente une carte sur laquelle sont indiqués les entités territoriales et les types de paysage caractéristiques avec leurs particularités (texte). Ce document doit être discuté et consolidé avec les représentants des politiques sectorielles pertinentes.

**Phase de stratégie** : Durant cette seconde phase, des objectifs de qualité paysagère sont formulés pour le paysage cantonal dans sa globalité ainsi que les entités territoriales et les types de paysage caractéristiques. Pour formuler des objectifs de qualité paysagère opportuns, il convient de s'appuyer sur la caractérisation des entités territoriales et des types de paysage spécifiques. On y intègre les caractéristiques essentielles des éléments naturels et culturels marquants, ainsi que de la structure d'utilisation et d'urbanisation. Dans les paysages remarquables, ces objectifs sont harmonisés avec les objectifs de protection des paysages d'importance nationale (sites marécageux, objets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, de l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse, et de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger, parcs d'importance nationale et régions OCFH), les inventaires de biotopes et les objectifs de protection des paysages protégés ou dignes de protection sur le plan cantonal. Sont

également pris en compte les objectifs de qualité paysagère cantonaux ou régionaux déjà formulés dans les plans directeurs cantonaux ou régionaux, les stratégies d'aménagement du territoire cantonales et les projets d'agglomération ou de qualité du paysage, par exemple. Les objectifs comprennent des indications concrètes sur les champs d'action prioritaires pour les différents types de paysage ou entités territoriales et préservent ainsi les qualités du paysage particulièrement précieuses, menacées et sensibles au changement. Ils peuvent être aisément compris à partir de la caractérisation du paysage et couvrent toutes les qualités essentielles du paysage. Ils sont assez concrets pour permettre de justifier une décision en cas de pesée des intérêts ou de demande de permis de construire ou pour être utilisés comme fondement pour des projets de qualité du paysage. Les « objectifs de conservation du paysage » préservent principalement les qualités existantes d'un paysage, tandis que les « objectifs d'évolution du paysage » favorisent surtout ses potentiels ou aspects dynamiques (cf. Objectifs de qualité paysagère : glossaire).

Les objectifs de qualité paysagère peuvent servir de référence aux plans directeurs cantonaux et régionaux, aux projets de qualité du paysage, aux stratégies de mise en réseau, aux projets d'agglomération, aux planifications d'aires protégées ainsi qu'à d'autres instruments. Les résultats de la phase de stratégie se présentent sous la forme d'une carte et d'un rapport.

*Démarche recommandée :*

3. Organiser des discussions avec les représentants des politiques sectorielles cantonales pertinentes sur la compréhension du paysage, les valeurs, les potentiels et les déficits ainsi que les champs d'action et les instruments, et consolider ces thématiques.
4. Définir des objectifs de qualité paysagère : il faut fixer, outre des objectifs généraux valables pour l'ensemble du paysage cantonal, des objectifs spécifiques pour chaque type de paysage caractéristique en se fondant sur les descriptions du paysage et les champs d'action retenus.
5. Discuter des objectifs de qualité paysagère avec les représentants des politiques sectorielles pertinentes en matière de paysage et les coordonner à l'interne dans les services et offices concernés, de manière à former, au sein du canton, une représentation uniforme de l'état visé du paysage cantonal.
6. Présenter la mise en œuvre : indiquer quels sont les instruments et mesures permettant d'atteindre les objectifs de qualité paysagère, comment assurer la coordination, quelles sont les responsabilités et comment procéder éventuellement à une différenciation et à une concrétisation des objectifs à l'échelon régional. La Conception Paysage cantonale doit être mise en œuvre autant que possible par le biais d'instruments déjà existants. Elle montre entre autres de manière claire comment la mise en œuvre des objectifs de qualité du paysage est intégrée aux instruments et processus d'aménagement du territoire. Les instructions nécessaires pour les politiques sectorielles cantonales qui influencent le paysage peuvent être ancrées dans le plan directeur. Par ailleurs, celui-ci peut formuler des mandats qui sont confiés aux régions ou aux communes afin de concrétiser les objectifs de qualité paysagère à l'échelon régional ou communal. Les projets d'agglomération, les projets de qualité du paysage et les stratégies de développement du paysage constituent d'autres instruments. À l'issue de cette étape se dessine un projet de Conception Paysage cantonal qui servira de base aux discussions menées avec les représentants des politiques sectorielles pertinentes.

7. Réaliser une consultation interne à l'administration, puis organiser une séance destinée à dégager un consensus à partir des résultats, à élaborer la version définitive de la Conception Paysage cantonale et à la soumettre à l'autorité compétente pour adoption.

#### **Objectifs de qualité paysagère : glossaire**

Différents termes sont actuellement utilisés dans la pratique, ce qui entraîne des incertitudes. Les définitions suivantes sont proposées pour harmoniser les discussions techniques. Il s'agit d'une distinction terminologique et non territoriale. **Figure 2 : Parmi les objectifs de qualité paysagère, on distingue les objectifs de conservation et les objectifs d'évolution.**

**Objectifs de qualité paysagère :** La Convention européenne du paysage (RS 0.451.3) définit les objectifs de qualité paysagère comme « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Les objectifs de qualité paysagère indiquent d'une part les qualités existantes et d'autre part le potentiel paysager qui doit être développé en fonction des aspirations des populations concernant les qualités et prestations du paysage. Ils visent à favoriser le développement du paysage tout en conservant son caractère, ainsi qu'à garantir durablement et à renforcer ses prestations multifonctionnelles.

**Objectifs de conservation du paysage :** Les objectifs de conservation du paysage sont définis pour les qualités caractéristiques qui doivent être conservées dans un paysage donné et doivent donc être encouragées au sens du développement durable de ce paysage. Ils sont généralement atteints au moyen de mesures destinées à protéger, conserver et encourager des aspects caractéristiques, rares, typiques et marquants du paysage (notamment la tranquillité, l'isolement, les utilisations et constructions régionales).

**Objectifs de protection du paysage :** Dans les zones protégées, les objectifs de protection existants sont des objectifs de conservation du paysage découlant des prescriptions légales. Ils sont définis dans des fiches d'objets pour les aires protégées nationales, dans des décisions de mise sous protection pour les aires cantonales et dans des règlements de zones pour les aires protégées communales. Les objectifs de protection du paysage précisent la marge de manœuvre et les exigences en matière d'utilisation et de développement du paysage.

**Objectifs d'évolution du paysage :** Les objectifs d'évolution du paysage visent à accompagner le développement du paysage de sorte que ses fonctions perdurent pour les générations futures et que les objectifs de conservation du paysage puissent être atteints. La diversité, la beauté et la spécificité du paysage – quand ils contribuent à renforcer le caractère du paysage – sont des valeurs qu'il convient de soigner en faisant preuve de prévoyance et de sensibilité pour les particularités de chaque paysage. Cela s'applique aussi aux espaces urbains et périurbains. Ainsi, le développement d'une ville – vers l'intérieur ou l'extérieur – doit tenir compte de la situation naturelle et la refléter dans ses installations. Les objectifs d'évolution du paysage sont généralement atteints au moyen de mesures d'aménagement actif destinées à favoriser et à valoriser les qualités spécifiques du paysage et à promouvoir des utilisations durables correspondant au caractère du paysage. Pour ce faire, il convient par exemple de tenir compte des particularités paysagères dans les processus de planification, d'éliminer les atteintes existantes, de valoriser les qualités ou de créer et d'interpréter des aspects caractéristiques du paysage. Accompagner le développement signifie, par exemple, aménager l'utilisation du sol de manière adaptée au site, réaliser les interventions avec soin, en visant la qualité et ainsi tenir compte de la particularité paysagère d'un site (cf. CPS, objectifs de qualité paysagère 3 et 4). **Mise en œuvre de la Con-**

#### **ception Paysage cantonale**

À l'élaboration d'une Conception Paysage succède la phase de mise en œuvre, qui doit permettre de l'intégrer et de la concrétiser dans le plan directeur cantonal, dans les politiques sectorielles ayant un impact sur le paysage et dans les instruments régionaux ou communaux. Ce processus s'opère généralement via les instruments déjà existants.

*Démarche recommandée :*

1. L'utilisation des mesures et des instruments telle qu'esquissée dans la phase de stratégie, mais aussi les responsabilités concernant la réalisation des objectifs de qualité du paysage, sont spécifiées dans un paquet de mesures détaillé. Ainsi, le mandat de la Convention européenne du paysage consistant à intégrer le paysage dans les politiques sectorielles et d'aménagement du territoire liées au paysage est lui aussi rempli. Cette étape peut également servir à montrer comment les mandats de la CPS contraignants pour les autorités sont exécutés au niveau cantonal.
2. Enfin, la mise en œuvre effective des mesures se fait via les instruments cantonaux existants dans le cadre de l'aménagement du territoire et d'autres politiques sectorielles. Pour garantir la cohérence de la mise en œuvre, il est nécessaire que les acteurs du paysage s'accordent périodiquement et qu'un suivi soit assuré. Cet échange régulier entre les parties concernées les aide à assumer la responsabilité du développement durable du paysage.

**Transposition dans le plan directeur cantonal :** Sur la base de la Conception Paysage cantonale, le thème du paysage doit être intégré au plan directeur cantonal. Celui-ci peut comporter les instructions nécessaires pour les politiques sectorielles cantonales qui influencent le paysage et formuler des mandats qui sont confiés aux régions ou aux communes afin de concrétiser les objectifs de qualité paysagère à l'échelon régional ou communal.

Ainsi, le plan directeur peut aussi contenir des indications sur l'intégration des objectifs de qualité paysagère dans le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et axé sur la qualité et sur la prise en considération de l'identité régionale du paysage dans le cadre de la construction hors zone à bâtir. La gestion des paysages protégés par le droit fédéral relève du domaine des paysages particulièrement remarquables. S'agissant du développement régional, les qualités paysagères et de la culture du bâti peuvent être considérées comme des potentiels de développement régional, en particulier lors de l'élaboration des programmes de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale.

## 8. Informations complémentaires

- Conception « Paysage Suisse » (CPS) [www.bafu.admin.ch/conceptionpaysage](http://www.bafu.admin.ch/conceptionpaysage)
- Typologie des paysages de Suisse (ARE, OFEV, OFS) : <https://www.aren.admin.ch/aren/fr/home/espaces-ruraux-et-regions-de-montagne/bases-et-donnees/typologie-des-paysages-de-suisse.html>
- Sites marécageux d'importance nationale : [https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/info-specialistes/conservation-et-developper-la-qualite-du-paysage/paysages-d\\_importance-nationale/sites-marecageux-dimportance-nationale.html](https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/info-specialistes/conservation-et-developper-la-qualite-du-paysage/paysages-d_importance-nationale/sites-marecageux-dimportance-nationale.html)
- Parcs (OFEV) : [https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/info-specialistes/conservation-et-developper-la-qualite-du-paysage/paysages-d\\_importance-nationale/parcs-d\\_importance-nationale.html](https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/info-specialistes/conservation-et-developper-la-qualite-du-paysage/paysages-d_importance-nationale/parcs-d_importance-nationale.html)
- Contributions à la qualité du paysage (OFAG) : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen/landschaftsqualitaetsbeitrag.html>
- Catalogue des paysages culturels caractéristiques de Suisse, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage : <https://www.sl-fp.ch/fr/fondation-suisse-pour-la-protection-et-lamenagement-du-paysage/documentation/catalogue-des-paysages-culturels-53.html>
- Les Atlas de paysage, Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages (République Française. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie) : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Les%20Atlas%20de%20paysages%2C%20Méthode%20pour%20l'identification%2C%20la%20caractérisation%20et%20la%20qualification%20des%20paysages.pdf>

## 9. Bibliographie

- ARE (éd.) : *Le plan directeur cantonal – Guide de la planification directrice, Directives en vertu de l'art. 8 OAT*, Berne, 1997
- ARE/OFEV (éd.) : *Le paysage sous pression. Suite 3. Période d'observation de 1989 à 2003*, Berne, 2007
- Bundesamt für Naturschutz, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Office fédéral de la protection de la nature, Institut fédéral de Recherche sur le Bâtiment, la Ville et l'Aménagement du Territoire) (éd.) : *Den Landschaftswandel gestalten*, Berlin, 2014 (en allemand)
- BUWD LU (Département de la construction, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne) (éd.) : *Strategie Landschaft Kanton Luzern*, Lucerne, 2018  
<https://lawa.lu.ch/landschaft/StrategieLandschaftKantLuzern> (en allemand)
- Canton de Nidwald : *BLN-Konzept Nidwalden. Differenzierung der Schutz- und Entwicklungsziele zu den BLN-Gebieten im Kanton Nidwalden*, Stans, 2006 <https://www.nw.ch/raumentwdienste/2685> (en allemand)
- Conseil fédéral : *Environnement Suisse 2018*, Berne, 2018
- Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (éd.) : *Catalogue des paysages culturels caractéristiques. Une base pour la définition d'objectifs de développement du paysage*, Berne, 2014
- Haber W. : *Kulturlandschaften und die Paradigmen des Naturschutzes*, in: *Stadt + Grün*, 55/12, 20–25, 2006 (en allemand)
- Kienast F., Frick J., Steiger U. : *Nouvelles approches pour relever la qualité du paysage. Rapport intermédiaire du programme Observation du paysage suisse (OPS)*, Connaissance de l'environnement n° 1325, OFEV (éd.), Berne, 2013.
- Kräuchi A. : *Projekt Landschaftsqualität – Landschaftspark Binntal* (rapport sur mandat du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire du canton du Valais et du Parc paysager de la vallée de Binn), Binn, 2014 [https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Instrumente/Direktzahlungen/Landschaftsqualitaetsbeitrag/Bewilligte%20Projekte/binntal-vs.pdf.download.pdf/Binntal\\_\(VS\)\\_DE.pdf](https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Instrumente/Direktzahlungen/Landschaftsqualitaetsbeitrag/Bewilligte%20Projekte/binntal-vs.pdf.download.pdf/Binntal_(VS)_DE.pdf) (en allemand)
- Meier C : *Fachliche Grundlage Landschaft Kanton Glarus*, Département Bau und Umwelt Kanton Glarus (Département des constructions et de l'environnement du canton de Glaris) (éd.), 2019 (en allemand)
- Meier C., Bucher A. : *Die zukünftige Landschaft erinnern. Eine Fallstudie zu Landschaft, Landschaftsbewusstsein und landschaftlicher Identität in Glarus Süd*, Bristol-Schriftenreihe 27, Berne, 2010 (en allemand)
- Meier C., Steiger U. : *Strategie Landschaft Kanton Luzern*, projet non publié, Lucerne, 2014 (en allemand)
- OFAG (éd.) : *Directive relative à la contribution à la qualité du paysage*, Berne, 2013
- OFEV (éd.) : *Conception « Paysage suisse » – Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération*, Berne, 2020
- OFEV (éd.) : *Manuel sur les conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement*, Berne, 2018
- OFEV (éd.) : *Stratégie paysage*, Berne, 2011
- Rey L, Hunziker M., Stremlo M., Arn D., Rudaz G., Kienast F. : *Mutation du paysage. Résultats du programme de monitoring Observation du paysage suisse (OPS)*, OFEV/WSL (éd.), Berne, 2017
- Roth U., Schwick C., Spichtig F. (2010) : *L'état du paysage en Suisse. Rapport intermédiaire du programme Observation du paysage suisse (OPS)*, Connaissance de l'environnement n° 1010, OFEV (éd.), Berne, 2010
- Steiger U. : *Conserver et améliorer la qualité du paysage – Vue d'ensemble des instruments de politique paysagère*, Connaissance de l'environnement n° 1611, OFEV (éd.), Berne, 2016
- Stremlo M. : *Landschaftskultur der Achtsamkeit – ein Modell*, in: *anthos*, 46/3, 14–19, 2007 (en allemand)

### **Annexe 1 : Méthode recommandée pour l'analyse du paysage : textures et types de**

**paysages** La forme d'un paysage résulte de différents processus naturels et culturels, qui, de par les marques qu'ils laissent, peuvent être compris comme des couches qui se succèdent. L'aspect d'un paysage tel qu'il est perçu aujourd'hui est lié aux interactions entre ces différentes couches qui, en se superposant, créent différentes textures de paysages.

**Les textures de paysages** se prêtent à la systématisation du paysage. On identifie la texture paysagère caractéristique, c'est-à-dire la « couche » qui a le plus fortement marqué et continue à façonner le paysage. Les textures caractéristiques constituent les bases pour différencier les types de paysages sur l'ensemble du territoire (évaluation des documents de base, prises de vue aérienne, connaissances d'experts et visites sur place). Le caractère des paysages tels qu'ils sont actuellement vus du ciel est décisif.

**Textures de paysages :** « Les textures de paysages sont des surfaces paysagères spécifiques, qui présentent une dominante (eau, agriculture, localité, infrastructure) et des influences naturelles et humaines. Et ces fragments de tissus (textures) répartis en couches, modelés sur les plans naturel et culturel, donnent ensemble une forme spécifique, à savoir la texture globale d'un paysage. »

*(Meier & Bucher 2010)*

**Types de paysages caractéristiques :** Les types de paysages sont classés sur la base de l'évaluation des prises de vue aérienne et des plans, des visites sur le terrain, de la typologie des paysages de Suisse (ARE/OFEN/OFS), des connaissances d'experts, ainsi que d'autres documents de référence. Ce classement s'appuie sur le « catalogue des paysages culturels caractéristiques de Suisse » (FP 2014). Comme c'est déjà le cas pour identifier les textures, la perception du caractère actuel du paysage vu du ciel est déterminante.

Les **types de paysages** désignent des paysages spécifiques qui, du point de vue du canton, peuvent être décrits comme propres à celui-ci.

*(Meier 2019)*

Chaque type de paysage est caractérisé textuellement par ses principales spécificités. Sont notamment répertoriées les caractéristiques et qualités qui sont primordiales pour le caractère du paysage et son identité. Il s'agit également d'identifier les caractéristiques clés et d'en déduire les aspects qui renforcent ou affaiblissent le caractère du type de paysage. Les conclusions tirées à l'issue de ces étapes servent de base à la formulation d'objectifs de qualité paysagère.

**Exemples de types et de textures paysagers :** Les textures et types de paysages suivants peuvent être utilisés, par exemple, pour caractériser les paysages d'un canton :

- Roches : paysages rocheux (p. ex. paysages montagneux et de haute montagne)
- Eaux : paysages aquatiques (p. ex. sites marécageux ou autour d'un lac, d'un cours d'eau)
- Forêt : paysages forestiers
- Agriculture et économie alpestre : paysages agricoles (p. ex. paysages agricoles à caractère d'économie alpine, paysages agricoles riches en structure, paysages agricoles ouverts, paysages agricoles à structure périurbaine)
- Localités : paysages urbains (p. ex. paysages suburbains ou urbains)
- Tourisme : paysages touristiques (qui, en général, se superposent à d'autres éléments sur la carte)
- Patrimoine culturel : paysages culturels (p. ex. paysages religieux, parcs, cols, châteaux qui, en général, se superposent à d'autres éléments sur la carte)

Les types de paysages caractéristiques d'un canton sont définis dans l'espace pour l'ensemble du territoire et présentés sur une carte synoptique. Afin de faciliter la future mise en œuvre, les paysages caractéristiques sont en principe clairement attribués à un type de paysage, bien que des aspects d'autres types de paysages entrent également en jeu.

Outre la méthode ci-dessus, qui se fonde sur les textures et les types de paysage, les cantons peuvent également utiliser d'autres méthodes pour répertorier et décrire les types de paysage caractéristiques sur l'ensemble de leur territoire.

#### **Exemple de caractérisation du paysage lucernois**

(échelon cantonal/extrait du Département de la construction, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne 2018, fondé sur Meier & Steiger 2015) :

Les paysages lacustres du canton de Lucerne présentent d'une part des rives proches de l'état naturel avec des roselières et une végétation riveraine naturelle, et d'autre part des structures historico-culturelles telles que des sites construits historiques, des hôtels, des châteaux, des promenades, des villas et des parcs, ainsi que des rivages qui permettent à la population de s'approprier le paysage du fait de leurs allées, de leurs bordures d'arbres et de quelques arbres isolés caractéristiques. Le rivage est tracé par une végétation proche de l'état naturel, avec certains arbres imposants, entre lesquels on peut apercevoir le lac. Les bosquets bordant les ruisseaux affluents sont des structures verticales qui enrichissent l'aspect et la lisibilité des paysages lacustres et qui facilitent la mise en réseau écologique. Des vergers haute-tige et des prés-vergers contribuent à l'attrait des paysages culturels dans les zones encore marquées par l'agriculture. La conjonction d'éléments naturels et historico-culturels au bord du lac augmente la qualité esthétique du paysage et sa valeur pour la population.

#### **Champs d'action prioritaires :**

- Inventaires et parcs
- Protection des eaux
- Santé et détente
- Limitation de l'extension du milieu bâti et aménagement urbain
- Patrimoine culturel
- Infrastructures
- Mise en réseau

#### **Objectifs de qualité paysagère :**

- Les rives et les biotopes d'eaux peu profonds proches de l'état naturel sont garantis.
- Les éléments historico-culturels, les anciens peuplements d'arbres et les parcs sont conservés et sciemment valorisés.
- Le maintien d'espaces non bâtis jouit d'une attention particulière.
- Les localités à proximité des lacs ne se rejoignent pas.
- Les limites des localités sont intégrées au paysage culturel environnant (au moyen, p. ex., de fruitiers à hautes tiges).
- Les nouveaux bâtiments sont adaptés aux bords de rive.
- Les éléments verticaux de mise en réseau et les bandes vertes sont renforcés et valorisés sous l'angle du paysage culturel.
- La protection de la nature et l'offre de détente sont dissociées dans les espaces très fréquentés, et les accès à l'eau sont assurés.