Zeitschrift: Landschaftsschutz in der Schweiz : Tätigkeit der SL = Protection du paysage en Suisse : activité de la FSPAP

Herausgeber: Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege

Band: - (1981)

Vorwort: La situation du paysage en Suisse

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

1. La situation du paysage en Suisse

La population se rend de plus en plus compte que les biens naturels qui forment notre paysage sont livrés à un processus continuel de destruction.
Un sondage d'opinion réalisé par la Ligue suisse du patrimoine national (Heimatschutz) a montré que 70% de la population désire une aide accrue de l'Etat pour la protection du paysage. Actuellement, on ne peut plus cacher la gravité de la situation, même si quelques résultats positifs ont été enregistrés ça et là.
La pression sur les paysages encore préservés n'a pas encore diminué. Celle-ci résulte d'une part des projets dus à l'initiative privée, conçus et réalisés le plus souvent sans tenir compte de l'environnement, et d'autre part de la pratique de la main publique qui dans ses propres réalisations ou celles qu'elle subventionne choisit la voie des moindres résistances au détriment d'espaces encore intacts.
De plus, il faut ajouter une infinité de petites interventions résultant de changements structurels dans l'agriculture et la sylviculture ou venant simplement d'un manque de réflexion: dans ces cas, le paysage est détruit sans fournir de biens, même à court terme.
Une étude de la Fondation entreprise pour l'ASPAN a démontré que pour la prochaine décennie un montant de cent-vingts millions de francs suffirait à peine pour éviter la disparition de nos paysages et sites les plus importants, ceci, même en exploitant au maximum l'ensemble des moyens juridiques à disposition, même en menant une politique d'expropriation restrictive. Naturellement, le coût d'entretien de réserves ou de sites non autofinancés ne sont pas compris dans ce montant. Ce n'est pas à la Confédération de couvrir en totalité cette somme. Toutefois nous constatons que les moyens mis à disposition par la Confédération pour la protection de la nature et du paysage ne suffisent absolument pas. Et même, les taux de subventionnement en vigueur découragent une participation cantonale, voire communale.
Mais, comme il semble que les finances de la Confédération vont rester précaires encore quelques années, les communes devraient accroître leurs efforts en faveur de la protection du paysage.
Récemment un groupe de travail des délégués cantonaux pour la protection du paysage a estimé (sans aucune interférence de notre part) qu'une somme annuelle de 25 à 30 millions de francs (soit environ fr. 4.— par habitant) était nécessaire à la Confédération pour la protection des objets et paysages inscrits dans les interventaires CPN et IFP* ainsi que pour la restauration de bâtiments historiques. Supposant un taux de subventionnement fédéral de 20%, la dépense annuelle totale – Confédération, cantons, communes, tiers – se monterait à 125-150 millions de francs.

* CPN = Inventaire des paysages et des sites naturels d'importance nationale qui méritent d'être protégés

IFP = Inventaire fédéraal des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

La protection du paysage en tant qu'activité publique est délaissée. Le peu d'importance qu'on lui témoigne se constate non seulement financièrement mais aussi sur le plan du personnel à disposition et des institutions, ce qui se traduit par une application défaillante de la loi fédérale pour la protection de la nature et du paysage.
La protection de la nature et du paysage n'est pas encore reconnue comme une tâche dont la prise en charge et la mise en oeuvre doit s'étendre à l'ensemble des activités publiques touchant l'espace: on la considère comme un gadget ou un accessoire.
Les initiatives de personnes privées sont également souvent rejetées par la main publique sous prétexte d'une situation financière précaire. On oublie qu'un engagement financier en faveur du milieu naturel permet d'épargner de grosses sommes à long terme. Exemple: La protection de la plaine de Sils/Engadine n'aurait coûté qu'un à deux millions de francs dans les années soixante au lieu de douze millions il y a deux ans.
Si par manque de personnel, la Confédération devait encore restreindre son activité aux seules régions inscrites dans un inventaire (et non plus l'appliquer à l'ensemble de ses tâches), la situation deviendrait insoutenable.
En effet la tendance à concentrer la protection aux seuls objets figurant dans un inventaire et bien délimités serait renforcée avec pour conséquence une diminution voire un abandon d'intérêt pour d'autres paysages à préserver. En ce sens, les paysages inscrits dans un inventaire servent souvent d'alibis et donnent bonne conscience pour une destruction ailleurs.
La protection ne doit pas devenir une activité de conservation d'objets-musée. La protection du paysage doit rester une activité vivante et stimulatrice au service d'une gestion et d'une utilisation intelligente de notre paysage.

1.1 Les causes de la destruction du paysage

D'après Martin Lendi, professeur à l'Institut pour l'aménagement local, régional et national de l'EPFZ, les grandes causes de la destruction du paysage sont à rechercher dans un manque croissant de respect envers toute source de créativité.
Le développement rapide de la technologie a ouvert des voies immenses: tout est devenu possible et à portée de tous. L'envie et la possibilité de réaliser ce qui hier encore n'était pas pensable s'accroît à tel point que les espaces naturels sont de plus en plus menacés, voire détriuts par toutes sortes «d'initiatives» privées ou publiques. L'être humain s'éloigne de ses conditions d'existence naturelles. Ses problèmes quotidiens l'accaparent de plus en plus au détriment d'une réflexion profonde sur les valeurs de l'existence et sur la préservation des bases naturelles essentielles à sa survie: le paysage.
Aucune pression économique ne se cache derrière la protection de la nature et du paysage. La division sectorielle et rationnelle des activités publiques qui correspond au mouvement actuel de spécialisation est, nous dit-on, justifiée

pour des raisons d'efficience. Résultat: on perd toute vision globale et le paysage, cet ensemble, n'est plus perçu en tant que ressource non renouvelable sensible à toute atteinte.
A court terme, il apparaît difficile de remédier à ce genre de causes (et à d'autres) de dégradation du paysage. De plus, au lieu d'essayer petit à petit de les éliminer, on tend à les renforcer par toutes sortes de moyens.

1.2 Disproportion de moyens dans l'accomplissement des tâches de la Confédération et des cantons

1.2.1 Confédération

La Constitution fédérale confie aux cantons les tâches de la protection de la nature et du paysage, ce qui ne signifie pas que la Confédération est exempte de responsabilités et de devoirs bien définis dans ce domaine.
En effet, en vertu de l'article 24sexies, al. 2. CF, la Confédération a l'obligation dans l'accomplissement de ses tâches de ménager les valeurs naturelles et, en cas de nécessité, de les conserver intactes.
En prenant quelques exemples au hasard, on ne peut pas s'empêcher de constater la disproportion qui existe entre les moyens mis à disposition de la protection de la nature et du paysage, tâche urgente et importante, et ceux dévolus à d'autres tâches fédérales.

– Encouragement au logement	200 millions frs.
– Programme d'impulsion pour l'encouragement du développement technologique et de la formation	51 millions frs.
Office national suisse du tourisme augmentation de la contribution de 15 à	21 millions frs.
– Recherche pétrole et gaz naturel	10 millions frs.
– Protection de la nature/paysage	6,8 millions frs.

Naturellement, il ne s'agit pas de mettre en concurrence les mesures de la protection du paysage avec les mesures d'encouragement économique, social et politique. Mais il n'est nullement démontré que ces tâches, soient plus importantes que la protection de la nature et du paysage pour laquelles la Confédération a budgeté en tout 6,8 millions en 1982. La Division fédérale pour la protection de la nature et du paysage a dû suspendre l'examen de demandes de contribution pour un montant de plus de 10 millions.

1.2.2 Cantons

Les larges compétences accordées aux cantons par la Constitution fédérale laissent supposer que ceux-ci déploient une activité importante en faveur de la protection de la nature et du paysage.

En 1961, le Conseil fédéral dans un message aux chambres souhaitait que dans tous les cantons, des autorités responsables collaborent avec les organisations privées pour travailler inlassablement à la réalisation des buts de la protection de la nature et du paysage. Cet espoir ne s'est pas réalisé.
Souvent les cantons tardent à agir ou font preuve d'immobilisme, se retranchant derrière l'art. 24sexies de la Constitution fédérale qui leur délègue la compétence en matière de protection de la nature et du paysage. Peu nombreux sont ceux qui en font l'usage prévu par le législateur. Parfois les autorités cantonales et communales limitent leur activité à quelques objectifs mineurs vite réalisés et de portée limitée dans le temps, ce qui induit une dévalorisation progressive de l'importance de la protection de la nature et du paysage basée sur le long terme, donc non pourvoyeuse de prestige immédiat. A cela, il faut ajouter le désintéressement croissant de l'économie privée.
Actuellement, l'urbanisation du paysage ne fléchit pas, même si le rapport rentabilité-investissement n'est plus assuré. Les projets subventionnés sont rarement examinés d'une manière globale et en fonction de leurs effets à long terme. Trop fréquemment on les approve au nom de cette idée «qu'on est en retard, il faut rattrapper». Le «besoin» est alors justifié avec la bénédiction des planificateurs.
On prévoit de restreindre la vente de bien-fonds aux étrangers dans les régions où cette pratique s'est déjà considérablement développée. Mais dans tous les lieux touristiques (la majeure partie des communes de montagne) où la proportion des propriétés en mains étrangères n'a pas encore atteint la limite dite «considérable», les cantons peuvent continuer d'autoriser la vente de biens-fonds aux étrangers. Or, pour ceux-ci, l'achat d'une propriété ou d'un appartement en Suisse n'est qu'une façon de placer des capitaux en lieux «sûrs». Aussi la demande s'élargit à des régions encore peu touchées. Pourtant la construction de résidences secondaires n'apporte pas les bienfaits qu'on veut lui prêter. Les emplois induits ne sont pas toujours très attractifs ni offerts dans les régions où il y en aurait vraiment besoin. A la destruction du paysage s'ajoute par conséquent un appauvrissement socio-économique de certaines régions.
En 1980, profitant de la construction de la route nationale N13, le canton des Grisons fit ériger une digue en blocs de granit sur la rive droite du Rhin postérieur, détruisant à tout jamais une rive naturelle de grande valeur. En même temps, le gouvernement cantonal refusait une modeste contribution pour le maintien du fameux tilleul historique de Scharans (village du Domleschg situé à quelques km de Thusis).
De tels exemples abondent. La dégradation de nos paysages montre clairement que dans divers cantons et dans de nombreuses communes, les autorités ne veulent pas se conformer aux principes de la législation en matière de protection de la nature et du paysage. Et si parfois, ponctuellement, les autorités prennent des mesures visant à la conservation de sites et d'objets naturels ou culturels, la plupart du temps c'est sous la pression de la population.
Actuellement, on assiste parmi la population à l'apparition d'une vague de scepticisme quant à l'idéologie prônée du progrès matériel. Cependant on ne

va pas encore jusqu'à renoncer à ses bienfaits. Ce fait ne doit pas être interprété comme le signe d'un comportement aberrant mais plutôt comme un manque de vision globale des choses.
Aussi, dans l'intérêt de tous, on peut se demander s'il n'est pas une tâche de l'Etat de faire preuve de davantage de prévoyance et de baser ses décisions sur une vision à long terme, plutôt que de louvoyer dans le présent d'opportunité en opportunité?

1.3 Le rôle des organisations de droit privé dans le domaine de la protection de la nature et du paysage

Dans un Etat fédératif, tout choix politique en faveur de la préservation des ressources naturelles doit partir de la base. Les organisations privées sont appelées dans ce sens à jouer un rôle certain d'information, de formation etc. Mais, en ont-elles les moyens?
Alors que les entreprises publiques (PTT, CFF) disposent de budgets considérables pour leur publicité, les organisations de protection doivent survivre avec des sommes beaucoup plus restreintes.
On oublie souvent que ces associations ont une fonction de prévention et qu'elles révèlent souvent les seuils à ne pas franchir, faute de véritables catastrophes. Or, l'Etat moderne ne peut plus accomplir entièrement cette fonction étant lui-même partie en un grand nombre de projets détruisant le milieu naturel.
Les associations privées ont un droit de recours en matière de protection de la nature et du paysage qui leur permet d'intervenir dans les cas extrêmes. Jusqu'à présent, elles n'ont fait que peu appel à ce moyen juridique et encore d'une façon très mesurée. Les succès enregistrés en sont la preuve.
La plupart des solutions réalisées dans le domaine de la protection l'ont été sur l'initiative des organisations privées: Parc national, Lac de Sils, Aletsch, Vallée de la Reuss, Rive sud du Lac de Neuchâtel, ainsi que la préservation de nombreux autres sites ou monuments. Mais tous ces exemples ne représenteront qu'un grain de sable dans le désert si les moyens mis à disposition de ces organisations venaient à manquer.

1.4 Conclusions

Les organisations privées et les services officiels qui s'occupent de la protection de la nature et du paysage sont très souvent appelées pour des actions de «sauvetage» qui mobilisent une grande énergie. Faute de moyens et de personnel les travaux de base à portée plus générale ne peuvent pas être menés comme ils le devraient.
Le reproche d'agir trop tard ou trop ponctuellement est formulé paradoxalement par ceux des cercles qui contribuent le plus à la dégradation de l'espace

naturel. Au moment de la décision, ces milieux n'assument pas leurs responsabilités.
La Fondation et les organisations qui l'ont créée postulent la réalisation immédiate des thèses suivantes:

- augmentation des moyens financiers de la Confédération et des subventions en faveur de la protection de la nature et du paysage dans le cadre d'une révision des priorités;
- dotation en personnel suffisant des services fédéraux et cantonaux et si nécessaire revalorisation de ces services dans le cadre d'une réorganisation administrative;
- élaboration d'un rapport sur l'état actuel et futur du paysage;
- poursuite du travail d'inventaire (protection de la nature, des sites, des paysages, monuments historiques, ensembles architecturaux etc.) et renforcement des mesures de préservation d'aménagement et de gestion pour ces objets;
- augmentation de l'appui accordé aux organisations privées par la main publique et les privés afin qu'elles puissent accomplir plus efficacement les tâches qui leurs sont dévolues par la loi (art. 5, 12 et 13 de la loi fédérale pour la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966).

Les directives du gouvernement pour la période législative 1979–1983 accordent une grande importance à la protection de la nature et du paysage (Voir Rapport du 16 janvier 1980 sur les directives du gouvernement). Il est temps par conséquent de mettre en vigueur les principes énoncés.