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: - (1992)

Rubrik: La protection du paysage - une activité politique

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: 02.07.2025

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

3. La protection du paysage - une activité politique

La vague de déréglementation atteint aussi la protection de la nature et du paysage

Alors que, du point de vue de la protection de la nature et du paysage, les années 80 étaient placées sous le signe de l'aménagement du territoire et des efforts de protection des espaces vitaux menacés (marais, prairies maigres, roselières), il semble que durant cette décennie, les jalons politiques soient placés de manière à faciliter le clairsemage des règles, et par conséquent l'affaiblissement des bases légales de la protection du paysage. La déréglementation, en fait synonyme de «retour au désordre», serait le remède-miracle pour notre économie, tendance qui relève du même esprit que les sombres pronostics sur le développement et la croissance économique et le non à l'EEE. Certes, il n'y a rien à objecter contre un assainissement de notre économie. Pays exportateur, la Suisse exportatrice doit relever les défis du marché international. Mais il n'en faut pas moins - peut-être précisément d'autant plus - apprendre à bien distinguer les avantages économiques réels et les avantages illusoires sources d'inconvénients écologiques et sociaux à moyen et à long terme. Ces inconvénients ont toujours, tôt ou tard, des répercussions économiques négatives, comme le montrent les expériences liées à la pollution de l'air. C'est ainsi par exemple que les campagnes de déréglementation dans le domaine de la protection de l'environnement et du paysage et dans celui de l'aménagement national font croire à des avantages économiques parfaitement illusoires:

- On prétend limiter les études d'impact sur l'environnement, alors qu'elles ont précisément été instaurées «pour pouvoir examiner les répercussions sur la nature et l'environnement déjà au stade de la planification, afin de pouvoir procéder à temps aux améliorations nécessaires.» (Commentaire dans le «Bund» du 20.10.88). Une limitation ou même une abolition des études d'impact engendrera certainement des problèmes qu'il faudra résoudre ailleurs à grands frais considérables. Cette forme de déréglementation risque donc d'entraîner l'abolition tout à fait inopportune du principe du pollueur-payeur.
- Le droit de recours des associations fait l'objet d'âpres critiques. Une motion destinée à le combattre a été signée par 63 (!) conseillers nationaux, d'autres interventions dans le même sens au sein de la commission du Conseil national pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie (CEATE) réclament une abolition totale, ou du moins une limitation massive du droit de recours des associations pour les organisations de protection. On tape à côté ici aussi. Le fait que dans la moyenne de nombreuses années, 55 % des recours aient été reçus prouve que le droit de recours des associations n'est pas saisi à tort et à travers, et que d'autre part les réticences des associations de protection de la nature sont partagées par des instances indépendantes. Le plus important est probablement que ce droit de recours existe, ce qui incite les personnes désireuses de construire et les autorités à adapter d'emblée leurs plans aux impératifs de la protection de la nature et du paysage. Le droit de recours des associations assume donc ainsi un rôle préventif important. Ces aspects positifs ont été confirmés par le conseiller fédéral Flavio Cotti: «Le droit de recours doit être considéré comme une dernière soupape vu l'urgence croissante d'une protection efficace de notre environnement» (août 1990)

- Aménagement du territoire et politique foncière doivent être débarrassés de leur carcan réglementaire exagérément rigide: simplification des procédures d'autorisation de construire, abolition de la Lex Friedrich, assouplissement de l'interdiction de construire en dehors des zones à bâtir (motion Zimmerli), suppression des délais d'interdiction dans le domaine des terrains, exigence de plus de terrains à bâtir. Certaines de ces préoccupations sont certes légitimes du point de vue économique, mais il faut procéder ici aussi avec beaucoup de circonspection, pour que les principes généraux tels que l'utilisation parcimonieuse du sol ou la prévention de la dissémination de l'habitat ne soient pas détournés. L'ambiance émotionnelle qui caractérise actuellement la politique ne le garantit guère.
- La résolution de différents problèmes déjà anciens est repoussée à plus tard (raréfaction du sol, protection de l'air, consommation d'énergie, dépérissement des forêts, disparition des biotopes et extinction des espèces). Soulignons que le déficit d'exécution dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et du paysage et de la protection de l'environnement, loin de diminuer, s'accumule bien au contraire. Une étude sur l'intégration européenne menée par la comunauté de travail Ecosens/IPSO/BHP sur mandat de l'OFEFP montre que quelque soit l'issue choisie (accord EEE/adhésion à la CE/cavalier seul), un grand besoin d'initiatives est nécessaire en matière écologique. La volonté politique nécessaire se manifestera-t-elle ces prochains temps ?

Révision de lois importantes ayant trait à la protection de la nature et du paysage

La nouvelle législation sur les forêts

La nouvelle loi équilibrée sur les forêts, déjà commentée positivement par la FSPAP dans son dernier rapport d'activité, a été dotée d'une ordonnance. Le projet soumis à consultation était cependant à nouveau empreint de l'idée d'exploitation forestière, et l'approche écologique intégrale, qui distingue si favorablement la loi sur les forêts, faisait défaut à ce projet d'ordonnance. La FSPAP a donc demandé dans sa prise de position une réélaboration complète de ce document. La version révisée de l'ordonnance sur les forêts confère aux cantons la tâche d'édicter des prescriptions régissant la planification et la gestion des forêts. Il manque cependant les prescriptions qui imposeraient une sylviculture proche de la nature ou la création de réserves forestières. La pratique montrera si, dans le cadre de l'exécution, la forêt sera considérée seulement comme un objet d'exploitation, ou également comme un espace vital digne de protection.

La loi sur l'agriculture révisée

Dans la perspective d'une réforme de la politique agricole suisse imposée par le rapprochement des marchés internationaux, l'Assemblée fédérale a adopté un amendement de la loi sur l'agriculture introduisant le modèle des paiements

directs. Ces nouvelles contributions complémentaires d'encouragement seront octroyées de deux points de vue (art. 31a et 31b). Les indemnités générales (art. 31a) seront versées pour assurer un revenu équitable en tant que montant de base (par exploitation) et contribution fonction de la surface. L'agriculteur gardera à ce stade le droit d'exploiter sa ferme selon des méthodes traditionnelles, alors que les versements au titre de l'art. 31b seront liés à des conditions écologiques. Après une certaine période d'introduction, les deux contributions devront atteindre le même ordre de grandeur.

Cette initiative de politique agricole va certainement dans la bonne direction (du point de vue écologique), bien que de manière trop hésitante, car si le versement des contributions générales n'est pas lié à des conditions écologiques, rien ne changera ou du moins pas grand chose. Et il n'est guère souhaitable que les paiements directs spéciaux pour prestations écologiques spéciales servent à compenser les conséquences négatives d'une agriculture toujours aussi intensive grâce aux subventions publiques. Une production respectueuse de l'environnement de denrées alimentaires saines combinée avec l'entretien du paysage, ce doit être un principe et non une méritoire exception!

Loi sur la protection de la nature et du paysage - Le combat pour la protection des marais et le droit de recours

En 150 ans, nous avons asséché, remblayé ou bétonné 90 % des zones humides de notre pays. Il ne reste souvent plus que des fragments de nos anciens hauts-marais. Ce sont des biotopes dont la formation a pris des centaines et des milliers d'années. Les hauts et bas marais ne doivent cependant pas être totalement isolés les uns des autres. Ils ont besoin de zones tampon et de lignes de transition pour que les échanges de plantes et d'animaux puissent avoir lieu. Le paysage, la géologie et le relief déterminent les marais et non inversement, un peu comme le vitrail ne peut déployer ses splendeurs en l'absence d'église. Or ces paysages marécageux suscitent la passion. On entend raconter par exemple que protéger les marais serait démesuré, entraînerait des expropriations, réduirait nos paysage à l'état de réserves d'Indiens et de musées. Différentes interventions parlementaires et initiatives politiques ont demandé la révision de l'«article de Rothenturm» dans la Constitution cinq ans à peine après son acceptation par le peuple lors d'un mémorable scrutin. Certes, il est indéniable que cette mise sous protection des marais est une première: c'est la première fois que le souverain attribue la première priorité à la sauvegarde d'un paysage (et non pas seulement d'un biotope). Pourtant, il ne s'agit pas d'une interdiction absolue de toucher à ces zones, mais de maintenir une exploitation humaine traditionnelle. L'article constitutionnel n'interdit que les projets de construction portant atteinte aux marais et zones marécageuses. Il ne sera donc pas possible d'aménager de nouvelles zones à bâtir dans ces paysages (ce qui serait déjà vraisemblablement impossible aujourd'hui) ou de procéder à de nouvelles mises en valeur touristiques. Vu qu'il ne s'agit plus que de 2,2 % du territoire national, ce «sacrifice» ne devrait pas être démesuré pour des gens qui prétendent imposer par ailleurs au Tiers monde la sauvegarde de la forêt vierge! Est-ce vraiment trop demander que d'exiger la protection de nos derniers paysages de marais et de tourbières? Les paysages de marais inventoriés donnent les plus belles cartes postales de notre pays: Rothenthurm, lac de Lauenen, Vallée de Joux, Stazerwald, Schwägalp, Melchsee, Lukmanier, Les-Ponts-de-Martel...

Nous l'avons dit, la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) porte notamment sur la réglementation du droit de recours des associations (art. 12). Différentes propositions tendent à réduire sensiblement ce droit, ou même à le supprimer totalement. Qu'est-ce que cela signifierait? Si on supprime cette «dernière soupape» (selon les termes du conseiller fédéral Cotti), on supprimera aussi son effet préventif: la qualité de la planification ne dépendra plus que de la compétence et de l'énergie des autorités compétentes. Là où les pressions seront les plus grandes pour imposer des constructions et exploitations, dans des paysages privés d'«avocat», il deviendra encore plus difficile d'appliquer la loi sur la protection de la nature et du paysage. Le besoin de rattrapage écologique et les coûts économiques s'accroîtront d'autant. L'avenir dira si les arguments de la raison seront les plus forts, ou si l'on n'hésitera pas à jeter par-dessus bord du jour au lendemain de précieux instruments de protection de la nature et du paysage élaborés en 25 ans d'efforts.

La FSPAP s'est consacrée en détail à ces deux thèmes dans le cadre de deux conférences de presse, puis lors d'un hearing au Glaubenberg devant la Commission du Conseil national. D'autres efforts seront nécessaires.

La loi sur la protection des eaux est sous toit

Lors du scrutin populaire du 17 mai, le souverain a accepté la loi sur la protection des eaux, mais non l'initiative sur la protection des eaux. La FSPAP, qui soutenait l'une et l'autre, a donc enregistré au moins un succès partiel. La loi entrée en vigueur le 1er novembre apporte des progrès importants dans le domaine de la protection qualitative des eaux. Grâce à l'engagement du président de la FSPAP Willi Loretan, une disposition a été admise dans la loi prévoyant le versement de contributions de compensation de pertes considérables en matière d'exploitation des eaux lorsque ces pertes sont une conséquence de la sauvegarde et de la mise sous protection de paysages dignes de protection et d'importance nationale. Cette disposition permet par exemple d'éviter que les communes de Vrin et de Sumvitg supportent seules tous les inconvénients de la mise sous protection de la «Greina». Contrairement à ce que prévoyait l'initiative, la loi sur la protection des eaux ne prescrit malheureusement pas la protection intégrale des derniers cours d'eau intacts. Rappelons qu'il existe aujourd'hui environ 150 projets hydroélectriques dont une grande partie ne se réaliseraient qu'au détriment de paysages fluviaux encore intacts.

Etude d'impact sur l'environnement d'installations de golf

On planifie actuellement en Suisse quelque quatre-vingt installations de golf d'une surface globale de plus de 3000 ha. Ces projets sont souvent très controversés dans l'opinion publique. Comme ils prennent énormément de place et entraînent une modification profonde du terrain, ils entrent en conflit avec la protection de la nature et du paysage, mais aussi avec l'agriculture. La multitude de ces projets et leurs effets sur le paysage et les espaces vitaux naturels font apparaître comme indispensable de procéder à une étude d'impact - notamment aussi au profit de la population montagnarde. On ne voit pas en effet pourquoi on ne devrait pas procéder à une EIE avant la construction d'un terrain de golf qui impliquera le déplacement d'énormes volumes de terre (sur 2/3 environ de la superficie totale,

soit sur 30 ha pour un terrain de 18 trous, selon le terrain), alors qu'elle est impérativement prescrite pour l'aménagement de pistes de ski à partir de 2000 m^2! En collaboration avec la FSPAP, le conseiller national grison Martin Bundi et 33 cosignataires ont par conséquent déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de soumettre les terrains de golf à une étude d'impact et d'éclaircir la question de l'impact sur l'aménagement national.

Vu l'ampleur des conflits qui s'annoncent, comme le montrent les projets de terrains de golf à Saanenmöser (bas-marais d'importance nationale), Maloja (paysage d'importance nationale) et Grimisuat VS (paysage unique abritant plus de 50 espèces de la liste rouge, objet également d'une interpellation du conseiller national Herbert Mäder), il est urgent de procéder à ce sujet à des évaluations suprarégionales. Nous attendons avec impatience la réponse du Conseil fédéral.

Pas de droit d'intervention des organisations de protection du paysage dans le cadre de la planification NLFA ?

Il est certain que la construction de la NLFA aura une très grande répercussion sur le paysage. Il serait donc d'autant plus utile d'associer les organisations de protection de la nature et du paysage aux travaux de planification pour que les sujets de conflit potentiels puissent être identifiés et discutés à temps. C'est la raison pour laquelle la nouvelle présidente de la FSPAP, la conseillère nationale Lili Nabholz-Haidegger, a demandé au Conseil fédéral si ces organisations sont représentées au sein de l'organe consultatif indépendant de l'administration qui le conseille en matière de NLFA. Ce n'est pas prévu à l'heure actuelle, a répondu le Conseil fédéral. Mais cette réponse n'était accompagnée d'aucune explication.

Groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage

Il y a maintenant 10 ans que la FSPAP est responsable de l'organisation des manifestations du groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage. Ce forum offre l'occasion unique d'attirer l'attention des parlementaires sur les questions et problèmes du domaine de la protection du paysage, et de discuter avec eux de thèmes fondamentaux, ce qui n'est souvent pas possible dans la vie politique quotidienne. Les manifestations de ce groupe sont placées sous l'égide de la présidente de la FSPAP, la conseillère nationale Lili Nabholz-Haidegger, avec la collaboration du vice-président, le conseiller national Gilles Petitpierre. Elles s'adressent toujours à tous les conseillers/ères nationaux et conseillers/ères aux Etats.

Durant l'exercice 1992, trois réunions ont eu lieu. Un grand nombre d'intéressés ont assisté le 28 janvier à la conférence sur le thème «EEE/CE – répercussions sur l'environnement». Rudolf Bärfuss, chef de section du ressort Coopération du bureau d'intégration DFAE/DFEP a terminé son exposé par la constatation que la meilleure manière de promouvoir la cause écologique du pays serait d'adhérer le plus tôt possible à l'EEE puis à la CE. La deuxième conférencière, Mme Theresa Herzog, coordinatrice des associations écologistes pour les questions européenne, parvenait plutôt à une conclusion contraire en raison des pronostics de croissance officiels prédisant un doublement des transports de marchandises en transit d'ici

à 2010. Madame Herzog a déclaré qu'il est essentiel que les normes écologiques plus sévères de la Suisse puissent être maintenues et que le développement du droit de l'environnement puisse se poursuivre librement.

Durant la session d'été, le groupe parlementaire pour la protection de la nature et la protection du paysage a organisé avec le groupe pour le tourisme et les transports une manifestation sous le titre «CE et tourisme – doit-on s'attendre à une nouvelle croissance quantitative aux dépens de l'environnement?». Monsieur Albrecht Steinecke, directeur auprès de l'Institut pour le Tourisme Européen de l'Université de Trente, a souligné dans son exposé d'introduction que les facteurs tels que l'augmentation de la mobilité, la croissance réelle du revenu, l'urbanisation progressive de nos agglomérations augmentent la demande touristique et par conséquent la croissance de ce marché, tandis que la nature et l'environnement imposent des limites très claires à sa croissance. Il est donc important de bien gérer le tourisme, de pratiquer un «management des visiteurs» et d'offrir par exemple une spécialisation de l'offre touristique (en ce sens que chaque région touristique n'est pas nécessairement tenue ni en mesure d'offrir les infrastructures de sports d'hiver les plus modernes ou par exemple un terrain de golf, mais que les particularités culturelles régionales et les paysages peuvent être considérés comme un créneau du marché). Dans leur exposé, le prof. Peter Keller, chef du Service du tourisme de l'OFIAMT, puis Hans Rudolf Müller, Directeur de l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne, ont souligné que le tourisme suisse ne peut profiter de l'«Europe» que s'il parvient à se convertir qualitativement, autrement dit que si l'image de marque de la qualité écologique de la Suisse peut être sauvegardée grâce à une politique du tourisme éclairée plaçant la protection de l'environnement au centre des préoccupations à tous les niveaux.

Durant la session d'hiver, le Groupe pour la protection de la nature et du paysage a organisé avec deux autres groupes parlementaires une manifestation sur le thème «Le dépérissement des forêts - mensonge du siècle ou menaçante réalité ?». Dans leurs exposés, le prof. Rodolphe Schläpfer, Peter Lienert, chef forestier cantonal d'Obwald et Reto Locher, journaliste scientifique, ont mis en évidence un contraste intéressant entre les expériences pratiques et la science. Vu la multiplicité des questions ouvertes, et les taux toujours croissants des dégâts aux forêts, le prof. Schläpfer recommande d'orienter la politique de l'environnement en fonction des facteurs de risque, et de ne pas attendre pour agir de détenir les preuves du bien-fondé des pronostics alarmants (peut-être impossibles à prouver avec la dernière certitude). Cette déclaration devrait logiquement inciter les nombreux parlementaires présents à revendiquer avec véhémence sur la scène politique la mise en vigueur de taxes d'incitation sur les carburants fossiles (impôt sur le mazout, taxe sur le CO_2)!