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: - (1993)

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: 12.12.2025

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

3. La protection du paysage - une activié politique

La protection du paysage a connu quelques rares heures de gloire en 1993 (parmi lesquelles figurent indéniablement les nouveaux paiements directs aux agriculteurs pour prestations écologiques), mais par contre beaucoup de moments affligeants. A la suite du non à l'EEE et tout à fait dans l'esprit des "reagonomics", la philosophie de la déréglementation produit en Suisse des perles politiques et journalistiques assez peu réjouissantes. Les mots magiques de l'année (selon le directeur de la justice lucernoise Paul Huber dans un article du Tages-Anzeiger) seraient la "réduction des normes assortie d'une simplification des procédures d'autorisation" dans les domaines social, économique, financier, écologique et de la protection du paysage. Il est vrai que la réduction des normes pourrait théoriquement valoir quelques avantages à la protection du paysage. Songeons par exemple au subventionnement des routes forestières, à la politique de subventionnement de l'agriculture (construction d'étables, routes alpestres, améliorations foncières, etc.), du tourisme (crédits d'aide aux investissements), aux normes de construction et autres. Mais en pratique, c'est loin d'être le cas. Les adeptes de la déréglementation s'attaquent systématiquement aux associations de protection, qui ont à leurs yeux la mauvaise habitude de rappeler aux cantons comme aux privés - par des recours généralement reçus par les tribunaux - la nécessité d'appliquer les lois si mal-aimées, ainsi qu'à l'OFEFP, qui en sa qualité d'autorité de *protection* déplaît tellement à maintes autorités d'*exploitation*. Or ce n'est pas sans raisons que l'appareil étatique s'est développé dans le domaine de la protection de l'environnement en dépit de certaines faiblesses manifestes des procédures (voir plus loin). Les interventions régulatrices de l'Etat demeureront nécessaires aussi longtemps que les coûts externes de notre gaspillage d'énergie ne seront pas reportés sur les gaspilleurs: songeons par exemple à la disparition dramatique des espèces (une moitié des espèces de fougères et des plantes à fleur du Plateau ont déjà disparu ou sont menacées) et des biotopes correspondants (90 % des marais et largement plus de 90 % des prairies maigres riches en espèces n'existent plus, 90 % des cours d'eau sont exploités, la progression annuelle des agglomérations occupe environ 2900 ha supplémentaires chaque année), sans oublier la pollution générale de l'environnement (imissions de toutes sortes, déchets, etc.). Si nous supprimons cette fonction régulatrice de l'Etat, nous amplifierons et déplacerons en même temps les conséquences de nos agissements, ce qui ne saurait être compatible avec le développement durable que l'on prônait récemment encore. Un mot encore sur la simplification des procédures: rien ne s'y oppose dans la mesure où le droit matériel n'est pas affaibli et l'examen attentif des demandes - ne souffre pas des délais impartis. Une coordination matérielle et un management de projet plus professionnel de la part des autorités sont nécessaires, comme le montre l'exemple d'un ancien recours de la FSPAP contre une ligne à haute tension NOK à Elsau-Zell ZH. La procédure globale a duré 5 ans et demi: la du recourante a, en trois mois exactement à sa disposition, alors que les autorités (autrement dit l'Inspectorat fédéral des installations à courant fort et le DFTCE) ont mis environ cinq ans (!) pour examiner le projet et les réponses à la consultation, puis prendre leur décision.

Révision d'importantes lois sur la protection de la nature et du paysage

La révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) - triste scénario

Ce projet de loi relativement marginal par rapport à l'ensemble des tâches du Parlement fédéral se trouve bloqué depuis décembre 1991 au stade du débat parlementaire, et il sert à tout un chacun de terrain d'exercice en matière de déréglementation. La protection du paysage a connu son heure la plus noire le 30 novembre 1993, lorsque le Conseil national a adopté une cantonalisation partielle du droit de recours des associations, pour voter ensuite l'abolition totale de ce droit d'urgence pour tous les projets d'intérêt public. Ce qui revenait à priver non seulement les associations, mais aussi les communes, de leur droit d'opposition: Et à ébranler du même coup l'un des piliers de notre démocratie. La cantonalisation partielle représente un affaiblissement indéniable du droit en vigueur puisque les cantons pourraient désigner librement les associations habilitées ou non à recourir contre des projets relatifs à des paysages non protégés par la Confédération et dans tous les cas où une autorité, cantonale ou communale, est appelée à prendre une décision (construction en dehors de la zone à bâtir par exemple). On pourrait exclure de ce droit les associations de protection peu commodes, par exemple dans les cantons de montagne et en Suisse romande. Cette exclusion, doublée de l'obligation de réagir obligatoirement à toute publication concernant une demande d'autorisation de construire pour conserver le droit de recourir ultérieurement, reviendrait en réalité à perdre le droit instauré en 1967 - qui a représenté parfois la toute dernière bouée de sauvetage pour la nature et le paysage. Ces décisions du Conseil national - sans oublier le net affaiblissement de la protection des marais si symptomatique - ont suscité le lendemain, 1er décembre 1993, un tourbillon de réactions indignées dans les médias. "Veut-on clouer le bec à tout le monde ?" (Walliser Zeitung), "L'exercice punitif" (NZZ). "Apologistes de la déréglementation, pour réduire à néant la protection de l'environnement" (Bündner Zeitung), telles étaient les manchettes.

Cette décision profondément hostile à la protection du paysage a fort heureusement été corrigée sans équivoque par le Conseil des Etats en mars 1994. La FSPAP, en l'occurrence porte-parole des associations de protection, espère que les intérêts du paysage et de la nature bénéficieront à nouveau de davantage de compréhension. Privés d'avocat, ceux-ci risqueraient de perdre leur valeur à brève échéance.

Le droit foncier - un terrain de jeu pour les adeptes de la déréglementation?

Il n'est guère d'autre époque à laquelle on ait remis en question aussi profondément que de nos jours le mode d'exploitation agricole des sols. Différents facteurs jouent un rôle à cet égard, qu'il s'agisse de l'agriculture mécanisée, dont les méthodes épuisent les sols et qui est toujours moins bien acceptée, ou encore de l'éloignement physique et psychologique d'une population non-agricole toujours plus nombreuse. Un mot du spécialiste de l'économie environnementale Hans Immler résume bien la situation: "L'absence de valeur attribuée à la nature reflète l'occultation de notre pro-

pre appartenance à la nature". Si nous nous rapprochons d'une société post-agricole, il se pose la question de l'utilisation ultérieure des terrains agricoles - autrement dit des alternatives à l'agriculture. Certains milieux semblent détenir la solution: il suffirait à leurs yeux de construire des terrains de golf, de convertir les surfaces agricoles en terrains à bâtir, de transformer les bâtiments utilitaires en résidences secondaires, de reboiser, etc. Les 90 projets de terrains de golf déjà planifiés recouvriraient à eux seuls quelque 4000 ha de terrains agricoles; soulignons qu'en montagne, les terrains de golf aménagés sur les meilleurs sols cultivables peuvent induire indirectement l'abandon des mayens et des alpages.

Loi fédérale sur le droit foncier paysan ...

La loi fédérale sur le droit foncier paysan, entrée en vigueur le 1.1.1994, et censée en réalité garantir à l'exploitant la disposition du sol, avait déjà auparavant eu ses premiers effets: on a pu observer jusqu'en décembre des parcellisations parfois massives de terrains. Certaines voix se sont déjà élevées pour réclamer une révision de cette loi. On se propose d'autre part, sur la base de la motion Zimmerli, déposée en 1991, d'assouplir l'art. 24 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), la soupape de sûreté la plus importante pour la séparation entre zones à bâtir et zones non constructibles.

... Révision de la loi sur l'aménagement du territoire ...

Une commission spécialisée présidée par le landammann d'Obwald Adalbert Durrer, se voit confrontée à des intérêts contradictoires: d'un côté, une forme d'agriculture qui souhaite conserver une liberté d'action maximale en matière d'élevages industriels, d'entrepôts, de logements de vacances, de serres et d'installations hors-sol, de l'autre, la protection du paysage, qui refuse de voir convertir la zone agricole en zone à bâtir. Trouver une solution satisfaisante pour tout le monde reviendrait à résoudre la quadrature du cercle. Selon la bonne devise "never change a winning horse", il n'y a pas d'alternative à la version en vigueur de l'article 24, qu'une jurisprudence bien rodée permet d'appliquer clairement. La politique agricole actuelle se trouve prisonnière d'un dilemme lié à son désir de posséder le beurre et l'argent du beurre: écologisation de l'agriculture, certes, mais aussi intensification de l'exploitation agricole et encouragement de la production indépendante du sol:

... et lex Friedrich

Le slogan artificiel de la déréglementation fait d'autres ravages encore dans le domaine du droit foncier: la lex Friedrich, qui réglemente l'achat de biens-fonds par des étrangers, est jugée discriminatoire du point de vue du droit des gens et amendée en conséquence - à juste titre. Il ne faut pas oublier non plus que de nombreux lotissements de maisons de vacances qui enlaidissent villages et paysages ont été construits - ou sont construits aujourd'hui encore - par des entrepreneurs du pays. Il n'en demeure pas moins évident que l'ouverture de la lex Friedrich relancera la construction de résidences secondaires. De nombreuses interventions à Berne réclament une abolition pure et simple de la loi. Or une libéralisation totale de l'achat

de terrains par des étrangers en l'absence de mesures d'accompagnement (pourcentages obligatoires de résidences principales, plafonnement régional du nombre de résidences secondaires, taxes sur les résidences secondaires, etc.), transformerait irrémédiablement nos paysages de détente en un Disneyland de mauvais aloi. Le secteur de la construction et le commerce d'immeubles, qui font malheureusement la loi en montagne, seraient les seuls bénéficiaires d'une nouvelle vague de constructions de chalets.

D'importants aspects du droit foncier, que seules des mesures de régulation permettent de maîtriser, seraient par exemple le prélévement "oublié" jusqu'ici de la valeur ajoutée (on parle de plusieurs milliard de francs) et l'absence de mesures contre l'accaparement de terrains. Là aussi s'applique le principe que le meilleur moyen pour diminuer les réglementations, c'est de privilégier l'aspect qualitatif de l'exploitation des ressources grâce à des mesures propres à l'économie de marché.

Un "fonds de mise en terre" pour les lignes à moyenne et haute tension?

Il y a 70 ans, les milieux de la protection de la nature et du paysage prévenaient déjà contre l'installation systématique de lignes aériennes au travers de nos paysages. Le réseau électriques suisse dépasse aujourd'hui 150'000 km et la fin de son développement n'est pas en vue, parce que le consortium européen de l'électricité promet aux centrales électriques couplées des bénéfices se comptant par dizaines de millions de francs dans les affaires d'importation et d'exportation. Le courant électrique est devenu depuis longtemps un bien commercialisable. La Suisse est aujourd'hui déjà le pays qui dépend le plus étroitement de l'étranger en matière électrique (exportation et importation par rapport à la consommation globale) - un véritable étalon de notre dépendance commerciale. Ces échanges ne sauraient se passer de lignes de transport d'énergie, à tension aussi élevée que possible (220/380 kV). Or, ce sont précisément ces lignes qu'il est impossible d'intégrer dans le paysage, avec leurs pylônes métalliques peuvant atteindre 90 m de hauteur, et le câblage au niveau du courant alternatif est très coûteux et compliqué. Les contraintes sont donc immenses, les autorités de contrôle, notamment les instances spécialisées dans l'aménagement du territoire ou la protection de la nature, dépassées par les événements (comment apporter la preuve du besoin ou même contrôler celui qui est affirmé ?) et le paysage traité une fois de plus comme s'il était gratuit. Si nous partons de l'hypothèse que les coûts de la ligne à haute tension ne sont aussi bas que parce que le prix de la consommation de paysage ne figure dans aucun compte, il faudrait prélever une taxe par km de ligne aérienne afin que même les petites centrales électriques puissent mettre en terre les lignes existantes ou planifiées particulièrement laides dans le paysage. La taxe constituerait indirectement le prix du paysage et pourrait être fixée de telle manière qu'elle corresponde environ à la différence de coûts du câble et de la ligne aérienne. La conseillère nationale Lili Nabholz, présidente de la FSPAP, a déposé en juin 1993 une interpellation sur la création d'un fonds de mise en terre. Dans sa réponse, le Conseil fédéral renvoie l'auteur au groupe de conciliation "Lignes à haute tension", chargé d'approfondir cette question. L'interpellation de Lili Nabholz a également été examinée au sein de la commission fédérale des installations électriques, puis transmise au conseiller fédéral Ogi accompagnée d'une réponse positive. On attend avec intérêt les résultats des travaux du groupe de conciliationdont le directeur de la FSPAP fait partie.

Une politique de l'environnement plus efficace

De nombreuses interventions politiques personnelles concernent la réduction de normes écologiques sous le prétexte à la mode que les procédures seraient trop compliquées. Or il existe bel et bien un réexamen des normes parfaitement pratiquable, et précisément opportun du point de vue de la protection du paysage et de l'environnement. Il convient notamment d'instaurer un système de contrôle qui mette en évidence l'influence d'autres domaines politiques sur l'environnement. De plus, il faudrait intégrer les instruments de l'économie de marché dans la protection de l'environnement et élaborer des propositions pour l'élimination des prescriptions de détail présentant un rapport coût/efficacité défavorable. C'est Lili Nabholz-Haidegger, conseillère nationale et présidente de la FSPAP, qui a présenté ces propositions dans son postulat sous le titre "Augmentation d'efficacité de la politique de l'environnement", approuvé par le Conseil fédéral en août dernier. La prise de position du Conseil fédéral n'est que partiellement satisfaisante. Certes, il mentionne les travaux en cours concernant les taxes d'incitation, la coordination des procédures de décision et les différents groupes de travail interdépartementaux, mais il a évincé les questions de l'augmentation de l'efficacité dans son ensemble et du contrôle des résultats.

Groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage

Deux manifestations du Groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage (secrétariat: FSPAP) ont eu lieu durant l'exercice;elles s'adressaient comme d'habitude à tous les parlementaires. Au programme du 9 mars figurait le thème "Que deviendront nos paysages cultivés? - Conséquences de l'évolution de l'agriculture". L'exposé de Philippe Roch, directeur de l'OFEFP, traitait de la future politique agricole de la Suisse comme modèle de développement durable, tandis que Mario F. Broggi, spécialistes des sciences naturelles, évoquait la question de l'affectation spatiale du potentiel d'exploitation agricole extensive dans l'optique de la protection de la nature et du paysage. Rudolf Horber, chef d'Etat-major de l'Office fédéral de l'agriculture, a défendu la thèse que la politique agricole actuelle et la protection du paysage ne sont pas nécessairement antinomiques. La séance s'est terminée par une discussion avec différents politiciens paysans. Il en est ressorti une fois de plus qu'il est relativement facile de parvenir à un consensus sur les principes, mais, qu'au niveau du paysage, rien ne dénote la mise en oeuvre d'une politique agricole plus écologique.

Durant la session d'été, le groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage a organisé, en collaboration avec trois autres groupes, une manifestation sur le thème "L'étude d'impact dans la pratique - aide à l'optimisation ou instrument d'obstruction à la construction ?". Se fondant sur un exemple d'EIE en rapport avec la construction de l'usine hydroélectrique de Brügg (Bienne), Georg Iselin, chef de l'Office de coordination pour la protection de l'environnement du canton de Berne, a démontré qu'une EIE élaborée en étroite collaboration entre les maîtres d'ouvrage et les autorités peut être établie en conformité avec l'objectif recherché et moyennant des coûts supportables. Ces derniers correspondaient dans ce cas à 0,8 % seulement des coûts globaux du projet, ce que personne ne saurait qualifier de charges insupportables. L'ensemble de la procédure d'autorisation n'a pas duré plus de deux

ans. Arthur Mohr, chef de l'Etat-major de direction de l'OFEFP, a relevé qu'à ce jour, la Confédération a examiné environ 250 projets objets d'une EIE, et qu'aucun d'entre eux n'a dû être abandonné de ce fait. L'instrument de l'EIE a fait toutes ses preuves, et amélioré la qualité de la planification dans son ensemble. L'argument selon lequel l'EIE et des normes écologiques renforcées se révéleraient négatives pour l'économie a également été dénoncé par d'autres milieux: une étude du MIT (Institut Technique du Massachusetts, Etats-Unis), reconnu dans le monde entier, est parvenue à la conclusion que la protection de l'environnement et la croissance économique peuvent parfaitement faire bon ménage du fait que les normes de protection renforcées exercent un effet "darwinien" sur l'industrie. *On ne s'illustre plus par sa consommation de ressources, mais par ses économies de ressources.* Et si la protection de l'environnement devait tout de même exercer ici ou là quelques effets négatifs sur l'économie, ils seraient très marginaux dans l'ensemble parce que d'autres facteurs jouent un rôle beaucoup plus important. On peut certainement en dire autant de l'économie en récession (notamment du secteur de la construction) dans quelques-unes de nos régions de montagne.