



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'environnement OFEV
Division Espèces, écosystèmes, paysages

Stratégie paysage de l'OFEV



Berne, octobre 2011

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

Direction du projet: Daniel Arn

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

Rédaction: Roger Keller

Traduction: David Fuhrmann

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

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

Table des matières

Avant-propos	4
1 Situation actuelle	5
1.1 Mesures à prendre	6
1.2 Bases légales	8
1.3 Champ d'application	9
1.4 Recoupements / conflits d'objectifs	10
2 Niveau stratégique: objectifs et lignes générales.....	11
2.1 Buts généraux	11
2.2 Objectifs concrets	12
2.3 Objectifs transversaux	13
2.4 Axes stratégiques	14
3 Niveau opérationnel: champs d'action	15
3.1 Promouvoir une politique du paysage cohérente	16
3.2 Rendre les activités de la Confédération compatibles avec la protection du paysage	17
3.3 Favoriser les paysages présentant une valeur particulière.....	18
3.4 Assurer et améliorer les prestations paysagères	19
3.5 Elaborer des objectifs de qualité et d'évolution du paysage	20
3.6 Assurer la gestion des connaissances et la communication.....	21
3.7 Assurer la recherche et le suivi	22
Annexes.....	24
Annexe 1 Bibliographie	24
Annexe 2 Abréviations	25
Annexe 3 Glossaire	26

Avant-propos

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

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

Centre de compétence de la Confédération en matière de politique du paysage, l'OFEV décrit dans le présent document stratégique quelles doivent être les grandes lignes d'une politique qui intègre mieux tous les objectifs à poursuivre dans ce domaine. Il actualise ainsi – parallèlement à la stratégie de la Confédération pour la biodiversité – les éléments stratégiques contenus dans la Conception «Paysage suisse» (ACF de 1997) ainsi que dans les principes directeurs «Paysage 2020». Au nombre de quatre, les principaux axes de cette stratégie sont les suivants: aménager les activités de la Confédération dans le respect du paysage, favoriser les paysages présentant un intérêt particulier, promouvoir une politique du paysage cohérente à tous les niveaux de pouvoirs publics, préserver et améliorer les prestations paysagères.

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

Willy Geiger

Sous-directeur de l'OFEV

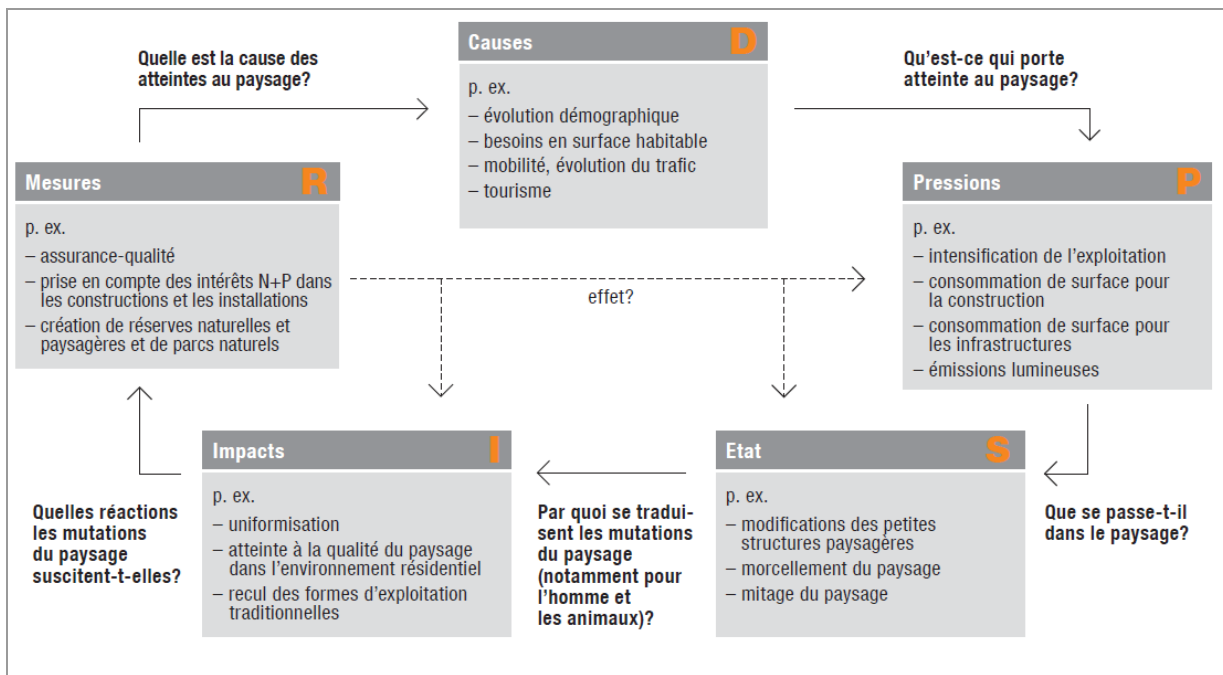
1 Situation actuelle

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

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

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

Fig. 1 Les transformations du paysage et leurs causes



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

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

La stratégie paysage de l'OFEV définit ses objectifs (chap. 2) sur la base des mesures à prendre au vu des constats établis (chap. 1.1). Bases légales et systèmes de référence font l'objet du chapitre 1.2. Le chapitre 1.3 délimite

le champ d'application de cette stratégie, tandis que le chapitre 1.4 passe en revue les recoupements avec d'autres thèmes et stratégies ainsi que les conflits d'objectifs.

1.1 Mesures à prendre

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

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

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

Paysage: définition selon l'OFEV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Bases légales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Champ d'application

Le présent document définit les objectifs, les grands axes stratégiques et les champs d'action de l'OFEV, et décrit comment atteindre les objectifs prévus – ce qui ne peut se faire qu'en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs ayant une incidence sur le paysage. Cette stratégie paysage permet à l'OFEV de renforcer sa fonction de centre de compétence de la Confédération pour une politique intégrée en la matière. Ses objectifs stratégiques (voir chap. 2.1) sont formulés de manière à pouvoir être repris dans une stratégie paysage de la Confédération au cas où il y aurait une décision politique dans ce sens.

L'OFEV s'occupe activement des questions d'intérêt commun avec les partenaires concernés des services fédéraux, des cantons, des instituts de recherche, des ONG, des associations, ainsi qu'avec la population suisse.

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

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

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

Mais il convient maintenant de remanier la CPS aussi bien que «Paysage 2020» du fait que les conditions générales et les problèmes à résoudre ont bien changé, parallèlement aux progrès réalisés par les connaissances et les méthodes de travail.

Les objectifs fixés dans le domaine de la biodiversité pour la CPS et P2020 sont repris dans la stratégie biodiversité de la Suisse qui doit être soumise, en 2011, à l'aval du Conseil fédéral. Quant à ceux qui concernent le paysage, ils ont été adoptés et développés pour aboutir à la présente stratégie paysage de l'OFEV. Celle-ci prend ainsi le relais des principes directeurs «Paysage 2020». Sous réserve d'un mandat ad hoc du Conseil fédéral, ses objectifs pourront faire l'objet d'une conception nationale mise à jour dans les domaines de la biodiversité et du paysage.

1.4 Recouvrements / conflits d'objectifs

Divers processus et projets relevant de la politique du paysage ont lieu parallèlement à la stratégie paysage de l'OFEV. Il faut ainsi veiller à ce que la mise en œuvre de celle-ci tienne compte de ces activités.

- *Au sein de l'OFEV*, les divisions concernées ont été invitées à participer à l'organisation de cette stratégie paysage dans le cadre d'un forum d'accompagnement. Il s'agit en particulier d'harmoniser les stratégies portant sur la biodiversité, les sols et l'adaptation au changement climatique. Autres questions essentielles pour la stratégie paysage de l'OFEV: le développement du Programme forestier suisse (PFS*plus*), la stratégie de la plate-forme nationale «Dangers naturels» (PLANAT), la stratégie de gestion intégrée des eaux et l'application du contre-projet relatif à l'initiative pour la renaturation dans le domaine des cours d'eau.
- *A l'extérieur de l'OFEV*, des aspects importants sont notamment le Projet de territoire Suisse en cours servant de base stratégique à la politique de développement territorial, la politique des agglomérations, la révision partielle de la LAT et la stratégie de la Confédération pour le développement durable (sous la conduite de l'ARE), le développement du système des paiements directs dans l'agriculture (OFAG), la nouvelle stratégie touristique à partir de 2012 (SECO) et la politique énergétique de la Confédération (OFEN).
- Au plan international, la Convention alpine, la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO, le Programme MAB de l'UNESCO, ainsi que (uniquement sur le plan technique dans l'attente d'une éventuelle ratification) la Convention européenne du paysage font partie du système de références de l'OFEV en matière de politique du paysage.

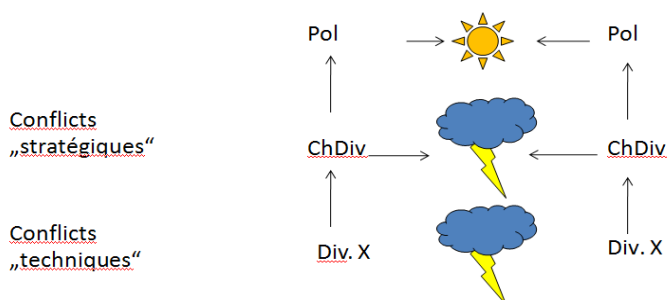
Les processus stratégiques en cours témoignent de l'importance capitale du paysage pour divers secteurs politiques de la Confédération. Il est par ailleurs évident que l'OFEV ne peut exercer par l'action directe de sa politique qu'une influence limitée sur l'évolution souhaitée du paysage, en raison de la répartition constitutionnelle des compétences respectives de la Confédération et des cantons. Cet état de fait confère ainsi aux champs d'action indirecte une importance tout aussi grande; il s'agit de mettre ceux-ci en évidence et en valeur, pour qu'ils contribuent à faire évoluer le paysage dans la bonne direction.

Conflits d'objectifs

Sur le plan stratégique, il peut y avoir des conflits d'objectifs non seulement avec d'autres politiques sectorielles à incidence territoriale, mais aussi avec d'autres domaines de la politique environnementale (p. ex. paysage en opposition avec une politique climatique visant à promouvoir les énergies renouvelables). Il s'agit au premier chef de mettre en lumière ces conflits et de les résoudre par des processus nuancés et transparents. On tiendra compte, notamment, du statut juridique des biens à protéger, de la portée de l'intervention et de sa proportionnalité par rapport à l'effet escompté, de la situation concrète du territoire concerné.

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

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



2 Niveau stratégique: objectifs et lignes générales

La stratégie paysage de l'OFEV est au service d'une politique paysagère intégrée. Elle comporte un volet **stratégique** avec des buts généraux et des objectifs concrets (chap. 2.1 et 2.2), ainsi que les **objectifs transversaux** nécessaires pour atteindre les objectifs concrets (chap. 2.3). Le chapitre 2.4 prend appui sur ces objectifs pour définir quatre grands axes de la stratégie paysage de l'OFEV, lesquels se concrétiseront au niveau **opérationnel** par des champs d'actions assortis d'objectifs de prestation et de qualité (chap. 3).

Les buts généraux et les objectifs concrets relatifs à l'identité du paysage que l'on cherche à préserver (outcome) sont des objectifs à long terme (à l'horizon 2030). Les objectifs concrets relatifs au comportement des acteurs (impact) et à leur mise en œuvre (output) sont des objectifs à moyen terme (les deux prochaines législatures, de 2011 à 2019).

2.1 Buts généraux

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

Ces deux buts généraux se complètent réciproquement:

A) Le paysage continue d'évoluer dans le respect de son identité.

Explication: les éléments qui forment l'identité d'un paysage sont sa particularité régionale, sa beauté et sa diversité. Cette identité dépend essentiellement des caractéristiques de l'espace naturel et de l'exploitation du territoire, et doit être maintenue alors même que le paysage évolue.

B) Les prestations paysagères sont mieux perçues et durablement préservées.

Explication: les prestations paysagères¹ correspondent à des fonctions du paysage utiles à l'être humain (p. ex. facteur économique et territorial, source d'identité et patrimoine culturel, détente et santé), ainsi qu'aux qualités requises pour sauvegarder la biodiversité et la capacité de régénération des ressources naturelles.

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

2.2 Objectifs concrets

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

<i>But général</i>	A) Le paysage continue d'évoluer dans le respect de son identité
<i>Etat souhaité (outcome)</i>	A1) Caractéristiques et fonctions naturelles ainsi que patrimoine historico-culturel sont perceptibles dans chaque paysage. A2) Les paysages d'importance nationale ² couvrent un tiers de la superficie du pays; ils sont préservés et valorisés selon leur identité propre. A3) Tous les paysages urbains et périurbains présentent de grandes qualités urbanistiques et suffisamment d'espaces de vie, de rencontre et d'échanges aisément accessibles.
<i>Changements de comportement (impact)</i>	Ai) Les acteurs qui ont des incidences sur le paysage aménagent celui-ci de manière à préserver ou à améliorer ses qualités. Aii) Le vécu conscient du paysage est encouragé de manière à en mieux apprécier la valeur.
<i>But général</i>	B) Les prestations paysagères sont mieux perçues et durablement préservées.
<i>Etat souhaité (outcome)</i>	B1) Le capital naturel et culturel «paysage» est conservé dans une perspective durable de valeur ajoutée et de valeur appréciée.
<i>Changements de comportement (impact)</i>	Bi) La société contemporaine est consciente de l'importance que revêtent les prestations paysagères. Bii) Les acteurs font une utilisation durable du bien collectif «paysage» ³ .

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

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

2.3 Objectifs transversaux

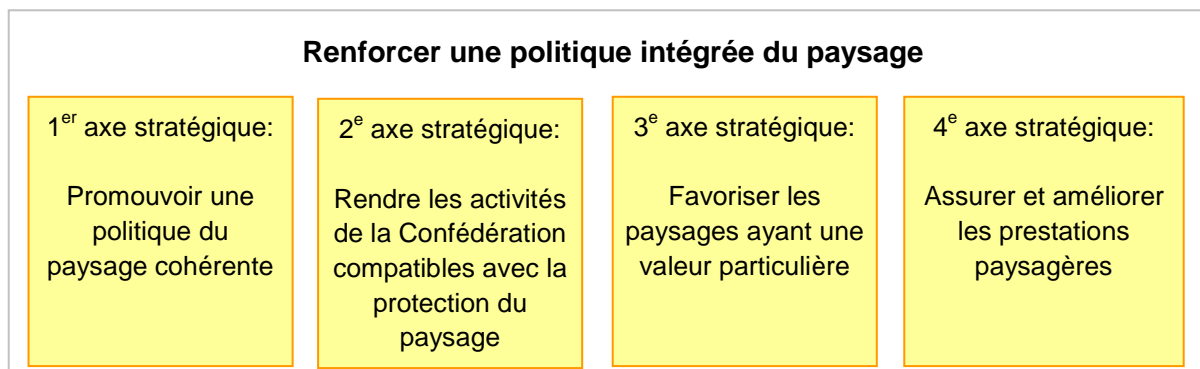
A côté des objectifs concrets à atteindre, il y a une série d'objectifs liés à des fonctions transversales qui relèvent également du niveau stratégique (outcome et impact). Certains d'entre eux sont indispensables pour atteindre les objectifs concrets; d'autres ont leur importance propre en l'absence d'objectifs concrets correspondants (p. ex. sur des questions qui échappent aux pouvoirs publics). Leur concrétisation a lieu dans le cadre des champs d'action (output) où se propose l'élaboration de diverses méthodes d'application.

Communication	<i>Outcome:</i>	- Les acteurs concernés ont une conception commune et globale du paysage ainsi que les informations nécessaires pour agir à bon escient.
	<i>Impact:</i>	- Les acteurs concernés tiennent compte du paysage dans leurs décisions et leur manière d'agir. - Les acteurs concernés ménagent le paysage dans leurs interventions en recourant à des méthodes modernes et appropriées. - Le public est encouragé par des informations et des incitations ciblées à adopter un comportement respectueux du paysage.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Etude de faisabilité et concept de mise en œuvre du système de connaissances Paysage Suisse.
Formation / habilitation	<i>Outcome:</i>	- Il existe un nombre suffisant de spécialistes du paysage. - Les acteurs concernés sont sensibilisés aux valeurs du paysage et à l'importance d'une évolution de celui-ci qui ménage ces valeurs.
	<i>Impact:</i>	- Il existe à tous les niveaux de formation des cours consacrés au paysage et intégrés dans les plans d'études.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Il existe des conventions de prestations pour la formation spécialisée sous forme de séminaires et d'ateliers. - Pour atteindre les objectifs qui ont été fixés, il convient d'élaborer un concept de mise en œuvre tenant compte de la stratégie de l'OFEV en matière d'éducation à l'environnement.
Recherche / suivi	<i>Outcome:</i>	- Les responsables politiques, administratifs et professionnels possèdent des connaissances à jour sur le paysage et sur les aspects essentiels de son évolution.
	<i>Impact:</i>	- La recherche appliquée en matière de paysage est encouragée parallèlement au programme Observation du paysage suisse (OPS).
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Le plan stratégique de recherche sur le paysage est mis à jour pour la période 2012-2015 et harmonisé avec le plan directeur de recherche Environnement de la Confédération.
International	<i>Outcome:</i>	- La politique suisse du paysage adopte les acquis de la politique et de la coopération internationales en la matière.
	<i>Impact:</i>	- On encourage l'élaboration et l'utilisation d'instruments internationaux pour le développement durable du paysage.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Il convient d'élaborer un concept de mise en œuvre pour atteindre les objectifs qui ont été fixés.
Gestion des recoupements	<i>Outcome:</i>	- La prise en compte au niveau approprié des nombreux recoupements que comporte la politique du paysage est assurée.
	<i>Impact:</i>	- Les acteurs concernés sont au clair sur les recoupements inhérents à la politique du paysage et favorisent la collaboration transdisciplinaire.
	<i>Concept de mise en œuvre</i>	- Il convient d'élaborer un concept de mise en œuvre pour atteindre les objectifs qui ont été fixés.

2.4 Axes stratégiques

Diverses catégories d'acteurs exercent une influence sur le paysage. La Confédération – et l'OFEV au sein de celle-ci – n'est qu'un acteur parmi d'autres de la politique du paysage. Le présent chapitre passe en revue les grandes lignes stratégiques en se basant sur les deux buts généraux «le paysage continue d'évoluer dans le respect de son identité» et «les prestations paysagères sont mieux perçues et durablement préservées», sur les objectifs concrets, et compte tenu des interventions nécessaires et des instruments à disposition de l'OFEV. Toute la stratégie a pour fil rouge le renforcement d'une politique intégrée du paysage.

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



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

Une politique du paysage intégrée et solide requiert le renforcement des tâches transversales. Il faut que l'ensemble des politiques, des stratégies et des programmes de la Confédération prenne en considération la politique du paysage et se dote des instruments nécessaires – par exemple le développement territorial – pour appliquer cette politique.

2^e axe stratégique: rendre les activités de la Confédération compatibles avec la protection du paysage

Planification, réalisation, utilisation et modification d'ouvrages et d'installations construits, soumis à concession, autorisés ou cofinancés par la Confédération respectent de manière exemplaire l'identité propre du paysage concerné. Ces activités s'emploient à faire évoluer le paysage de manière à sauvegarder et mettre en valeur ses prestations spécifiques.

3^e axe stratégique: favoriser les paysages ayant une valeur particulière

Les paysages d'importance nationale sont préservés, valorisés et favorisés. Outre les objets de l'IFP et les sites marécageux, ils comptent les parcs, les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO et les objets des inventaires de biotopes (p. ex. surfaces importantes de zones alluviales, de bas-marais ou de prairies sèches).

4^e axe stratégique: assurer et améliorer les prestations paysagères

Une communication publique active met en évidence les multiples prestations du paysage. La qualité de ces prestations est durablement assurée et améliorée.

3 Niveau opérationnel: champs d'action

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

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

1. Promouvoir une politique du paysage cohérente
2. Rendre les activités de la Confédération compatibles avec la protection du paysage
3. Favoriser les paysages ayant une valeur particulière
4. Assurer et améliorer les prestations paysagères
5. Elaborer des objectifs de qualité et d'évolution du paysage
6. Assurer la gestion des connaissances et la communication
7. Assurer la recherche et le suivi

Ces champs d'action sont assortis d'objectifs définissant les prestations concrètes à fournir par l'OFEV (output). Ils sont complétés par des critères de qualité indiquant les exigences minimales à respecter pour ces diverses prestations. Pour chacun de ces sept champs d'action, le présent chapitre décrit les instruments disponibles, les acteurs clés et les aspects transversaux ou recoupements à gérer. L'ordre dans lequel les champs d'action sont présentés ne constitue pas un ordre de priorité.

3.1 Promouvoir une politique du paysage cohérente

Une politique du paysage complète et efficace implique l'intensification des tâches transversales. Il faut que le paysage ait systématiquement sa place dans les politiques et les programmes de la Confédération, avec des instruments propres à mener une action coordonnée. Le caractère supra-sectoriel de la politique du paysage permet ainsi de poursuivre des objectifs à long terme.

La *politique territoriale* joue à cet égard un rôle central à tous les niveaux des pouvoirs publics, du fait que le maintien et une évolution favorable de la diversité et de la spécificité paysagères requièrent les instruments d'un développement territorial global et durable. Il appartient au développement territorial de fournir les informations nécessaires pour trouver une solution (politique) aux conflits croissants entre les différentes politiques sectorielles relatives, notamment, à l'affectation des ressources disponibles – dont le paysage fait partie. Une de ses tâches principales est de mettre en évidence les qualités paysagères à l'échelle régionale et les objectifs de développement. C'est pourquoi il convient que l'OFEV participe plus activement à la politique territoriale de la Confédération et qu'il renforce sa contribution à l'élaboration des méthodes et des techniques à appliquer en matière de paysage par les autres niveaux des pouvoirs publics.

Parallèlement au développement territorial en Suisse, la poursuite d'une politique paysagère intégrée demande aussi un *engagement international* fort pour appliquer conventions et programmes portant sur le paysage, en phase avec la stratégie helvétique en matière de biodiversité.

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV agit sur les politiques fédérales touchant au paysage de manière à ce qu'elles fournissent leur contribution à la sauvegarde du capital «paysage». - Lors de l'élaboration des conceptions et des plans directeurs de la Confédération, l'OFEV veille à faire respecter les critères qualitatifs du paysage et à s'assurer que les politiques sectorielles atteindront les objectifs qui ont été fixés dans ce domaine. - Lors de l'examen et de l'approbation des plans directeurs cantonaux, l'OFEV veille à faire respecter les critères qualitatifs du paysage et à s'assurer que les plans directeurs atteindront les objectifs qui ont été fixés dans ce domaine. - L'OFEV participe activement à la mise en application et au développement des conventions et programmes concernant le paysage et contribue sur le plan international, par des exemples de bonnes pratiques, à l'amélioration des prestations paysagères. Il apporte son soutien au Réseau alpin des espaces protégés (ALPARC) dans le cadre de la Convention alpine.
Objectifs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Les instances fédérales appliquent des politiques assurant la sauvegarde du capital «paysage». - Le Conseil fédéral donne son approbation uniquement aux plans sectoriels et plans directeurs respectant l'identité et l'évolution souhaitable de chaque paysage. - Les critères qualitatifs du paysage font partie intégrante des instruments utilisés par la Confédération et les cantons; ils font l'objet d'une coordination dans la dimension territoriale des différentes politiques sectorielles.
Les objectifs sont atteints si ...	<ul style="list-style-type: none"> - politiques, conceptions, programmes et instruments de la Confédération touchant au paysage ont tous intégré les objectifs stratégiques en la matière et contribuent à atteindre ceux-ci. - tous les plans sectoriels de la Confédération contribuent au respect des critères qualitatifs du paysage. - tous les plans directeurs cantonaux respectent et font prévaloir les critères qualitatifs du paysage. - les prestations à fournir par l'administration (task force) du Réseau alpin des espaces protégés sont durablement assurées.
Instru-ments	<ul style="list-style-type: none"> - Participation aux processus d'approbation de plans directeurs - Participation aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération - Nouveaux instruments tels que les programmes paysagers régionaux - Recommandations, conseils, aide concrète (art. 14a et 25a LPN)

	- Convention du patrimoine mondial, Convention alpine, Convention européenne du paysage
Recou- pements	- ARE, OFAC, OFEN, OFAG, SECO, DDPS - Cantons - Internationaux: comités et Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, organes consultatifs (UICN, ICCROM), comité permanent de la Convention alpine, ALPARC, Conseil de l'Europe

3.2 Rendre les activités de la Confédération compatibles avec la protection du paysage

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

Il convient d'accorder une importance particulière à la phase qui *précède* le dépôt des projets: ceux-ci doivent comporter, dès le stade de l'étude initiale, des objectifs clairs et définitifs concernant le paysage. On y parviendra par une sensibilisation aux valeurs et aux prestations paysagères, par un aménagement approprié des politiques et des programmes, par les manuels d'instructions et les formations offertes. Il s'agit de renforcer également la phase qui suit l'approbation des projets, en mettant l'accent sur la collaboration avec les autorités compétentes pour le suivi de la réalisation et des résultats obtenus.

Le rôle de modèle incombant à la Confédération doit être assumé tout particulièrement pour les politiques sectorielles «forêt» et «prévention des dangers» à mener par l'OFEV. Toutes les décisions que prend l'office dans ces domaines tiennent compte de la nécessité d'assurer la qualité des paysages. Ce champ d'activité est complété par l'évaluation simultanée et systématique des projets de la Confédération selon les critères de la protection des biotopes et des espèces.

Prestations visées	- L'OFEV veille à faire respecter les critères qualitatifs du paysage lors de décisions stratégiques, d'interventions et d'utilisations pratiquées dans le cadre des politiques fédérales, et surveille leur évolution.
Objectifs de qualité	- Les décisions des autorités et des acteurs responsables d'appliquer les politiques de la Confédération respectent de façon exemplaire les critères de qualité relatifs au paysage.
Les objectifs sont atteints si...	- toutes les politiques sectorielles ont entamé d'ici à 2019 les travaux de suivi de la mise en œuvre et des effets des activités ayant une incidence sur le paysage. - les décisions de la division Prévention des dangers en matière de subventions et les avis de la division Forêts respectent de façon exemplaire les critères de qualité relatifs au paysage. - au moins 80% des décisions prises par les autres instances fédérales concernées respectent de façon exemplaire les critères de qualité relatifs au paysage.
Instruments	- Conduite des projets de la Confédération relevant des politiques sectorielles «internes» à l'OFEV - Participation à des projets de la Confédération (art. 2 ss. LPN) - Participation à des conceptions et à des plans sectoriels de la Confédération - Conception «Paysage Suisse» en tant que conception de la Confédération selon art. 13 LAT - Recommandations, conseils, aide concrète aux instances compétentes en matière d'aménagement (art. 14a et 25a LPN)

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

3.3 Favoriser les paysages présentant une valeur particulière

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

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

Prestations visées	- L'OFEV poursuit une politique favorisant l'amélioration des prestations paysagères des parcs et des réserves de biosphère de l'UNESCO. - Par les données élaborées dans le projet de valorisation de l'IFP et par les instruments qu'il développe dans ce cadre, l'OFEV contribue à l'amélioration des prestations paysagères sur les sites de l'IFP. - Par sa mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, l'OFEV contribue à l'amélioration des prestations paysagères des sites naturels figurant sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. - Par ses projets de valorisation l'OFEV contribue à améliorer les prestations paysagères des zones alluviales, bas-marais et prairies sèches de grandes dimensions, ainsi que sur les sites marécageux d'importance nationale.
Objectifs de qualité	- Les conventions-programmes conclues avec les cantons ou les organes responsables des parcs visent à améliorer de façon exemplaire les divers aspects paysagers des parcs d'importance nationale, des réserves de biosphère de l'UNESCO, des sites du patrimoine mondial de l'UNESCO et des sites marécageux d'importance nationale. - La protection constitutionnelle dont bénéficient les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national est réalisée, notamment, par la finalisation d'ordonnances ad hoc et par l'adoption de celles-ci dans le cadre d'une utilisation adaptée. - Cantons et communes respectent les objectifs de protection de l'IFP dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation, ainsi que dans leurs activités à incidence territoriale.
Les objectifs sont atteints si...	- toutes les conventions-programmes conclues avec les cantons ou les organes responsables des parcs visent à améliorer les divers aspects de leurs prestations paysagères. - toutes les activités à incidence territoriale et tous les instruments d'aménagement du territoire prennent en considération les objectifs de protection des objets IFP.
Instruments	- Parcs (subventions + label): conventions-programmes, campagne publicitaire OFEV, convention de prestations Réseau des parcs suisses

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

3.4 Assurer et améliorer les prestations paysagères

Le principe des prestations paysagères sensibilise au fait que le paysage constitue une ressource indispensable pour la société et l'économie. Extrêmement variées, ces prestations peuvent se résumer comme suit: le paysage est un facteur de compétitivité locale et un élément essentiel de la marque «Suisse»; les paysages sont ressentis comme des lieux de détente et d'identification, comme l'expression spatiale du patrimoine naturel et culturel; ils fournissent en outre les éléments territoriaux nécessaires pour la biodiversité et la capacité de régénération des ressources naturelles. Ces prestations résultent de l'interaction entre nature et société.

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

Les produits à réaliser sont

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

Dans l'optique actuelle, le contrôle de la situation demande un perfectionnement des instruments actuels, en particulier incitations économiques (p. ex. péréquation financière) et planification (p. ex. via objectifs de qualité paysagère et de développement selon champ d'action 5, ou encouragement de la planification dans des espaces fonctionnels). On veillera surtout, ici, à prendre en compte les prestations paysagères dans les autres domaines politiques ayant un impact sur le paysage (surtout politiques agricole, touristique et territoriale). Il convient par ailleurs d'examiner l'opportunité de nouveaux instruments (p. ex. redevance sur l'utilisation des surfaces, programme paysage régional).

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV dresse un inventaire des prestations paysagères (production annuelle et capital). - L'OFEV examine la possibilité de créer ou perfectionner des instruments économiques et d'aménagement pour améliorer la gestion des prestations paysagères.
Objectifs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Divers aspects des prestations paysagères font partie du programme «Observation du paysage suisse» et font l'objet de relevés périodiques.
Les objectifs sont atteints si ...	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV a recours à l'instrument perfectionné des prestations paysagères dans sa politique du paysage. - les prestations du paysage sont systématiquement relevées en relation avec des critères de qualité.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Compte rendu sur l'environnement - Parcs d'importance nationale - Intégration dans les instruments des politiques sectorielles (p. ex. DPD) - Nouveaux instruments (à développer notamment dans la politique des agglomérations)
Recouplements	<ul style="list-style-type: none"> - Projet OFEV «Markttransparenz und umweltökonomische Berichterstattung» (transparence du marché et compte rendu économique de l'environnement)

3.5 Elaborer des objectifs de qualité et d'évolution du paysage

Fixer des objectifs en matière de qualité et d'évolution du paysage (OQEP) est un processus en plusieurs étapes. Cela commence par (1) l'élaboration des données de base, l'examen, l'interprétation et la description complète des paysages, en faisant la synthèse de leurs caractéristiques naturelles et cultivées – avec leurs interactions fonctionnelles. On en déduit les spécificités régionales des paysages suisses, ce qui permet de déterminer (2) les objectifs de qualité paysagère proprement dits. Ceux-ci mettent en évidence les caractéristiques et les valeurs existantes d'une part, ainsi que les potentiels dont on tirera (3) les objectifs d'évolution des paysages compte tenu des besoins de la population en matière de prestations paysagères. En règle générale, ce processus s'inscrit lui aussi dans une perspective régionale, en fonction de l'étendue du paysage considéré.

Ces objectifs de qualité et d'évolution servent de références officielles pour l'aménagement du paysage. Leur application passe par les instruments de l'aménagement du territoire qu'utilisent les instances compétentes (à savoir les cantons), ainsi que par les politiques sectorielles ayant un impact territorial – en ce sens qu'ils s'intègrent dans les politiques, programmes, conceptions et plans sectoriels des différentes collectivités territoriales en fonction de leurs compétences respectives.

Au niveau d'un projet concret, cela signifie que les décisions à prendre (concession, approbation de plans, permis de construire ou subvention) tiennent compte au cas par cas de ces critères paysagers; ou bien que ceux-ci font partie intégrante de la politique, du programme ou du plan sectoriel considéré. On les retrouve par exemple dans certaines contributions des paiements directs aux agriculteurs ou dans les prestations inhérentes aux conventions-programmes relevant de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), notamment soutien apporté par la Confédération à des interventions sylvicoles, à des mesures prises contre des dangers naturels, à la promotion de parcs d'importance nationale et à d'autres formes de protection de la nature et du paysage.

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV soutient financièrement l'élaboration d'objectifs de qualité et d'évolution pour des paysages spécifiques (RPT). Il tient particulièrement compte des paysages d'importance nationale. - L'OFEV agit sur les politiques sectorielles de manière à ce que celles-ci imposent, appliquent ou soutiennent financièrement les objectifs de qualité et d'évolution du paysage dans les décisions et les processus ayant un impact territorial.
--------------------	---

	- L'OFEV détecte et signale les incitations d'ordre financier, administratif ou légal qui entravent l'application de cette stratégie paysagère, et s'emploie à les éliminer.
Objectifs de qualité	- Les pouvoirs publics compétents fixent pour chaque paysage particulier des objectifs de qualité et d'évolution qui correspondent à l'identité du paysage considéré.
Les objectifs sont atteints si...	- des objectifs de qualité et d'évolution ont été définis et officiellement confirmés à moyen terme pour 50 % des paysages d'importance nationale. - des objectifs de qualité et d'évolution ont été définis et officiellement confirmés à long terme pour l'ensemble des paysages suisses.
Instruments	- Conventions-programmes avec les cantons dans le cadre de la RPT (art. 13 LPN) - Décisions individuelles dans certains cas particuliers (art. 13 LPN) - Recherche scientifique, collecte de données, formation et perfectionnement, communication et sensibilisation dans le cadre de la RPT (art. 14a) et en vertu de l'art. 25a LPN
Recoupements	OFEV: EEP: stratégie biodiversité, renaturation de cours d'eau Sols: stratégie de protection des sols Forêts: PFS <i>plus</i> PrD/Eaux: assainissement et renaturation des eaux - ARE: projet de territoire / programmes d'agglomérations, politique de l'espace rural, évaluation des plans directeurs - OFAG: instruments de politique agricole, notamment dans le cadre du développement du système des paiements directs, améliorations structurelles dans l'agriculture - OFEN: politique énergétique (réalisation du programme SuisseEnergie, RPC); décisions au cas par cas (concessions pour centrales électriques frontières, approbation de plans de lignes de transport d'électricité) - SECO: politique du tourisme, nouvelle politique régionale - OFROU: subventions globales/planification de l'entretien

3.6 Assurer la gestion des connaissances et la communication

L'OFEV contribue à l'élaboration d'un système de connaissances Paysage Suisse parallèlement à la concrétisation de la politique du paysage. Il convient d'intensifier cette démarche dans une perspective plus stratégique (Wirksamkeitsanalyse econcept 2009). Le but est ici d'aider les acteurs cantonaux et communaux en réunissant les connaissances nécessaires pour approfondir celles-ci et les rendre accessibles, en collaboration avec les scientifiques et les utilisateurs de ces données. L'OFEV favorise ainsi les échanges et la collaboration de tous les milieux concernés par le paysage. Ce sont là des conditions déterminantes en termes d'efficacité, de responsabilité et d'innovation.

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

Prestations visées	- L'OFEV encourage le réseautage et la collaboration des acteurs concernés par le paysage, et les motive à échanger connaissances et expériences. - L'OFEV communique à la population des informations portant à agir et à adopter un comportement respectueux des paysages.
Objectifs de qualité	- Les a concernés tiennent compte du paysage dans leurs décisions et leurs actions. - Les acteurs concernés sont conscients des recoupements qu'implique la politique du paysage et favorisent la collaboration interdisciplinaire.

Les objectifs sont atteints si...	<ul style="list-style-type: none"> - la mise en réseau et la collaboration des acteurs du paysage sont choses faites. - les milieux concernés tiennent compte du paysage dans leurs décisions et leurs actions. - les acteurs concernés ont pris conscience des recoupements qu'implique la politique du paysage et favorisent la collaboration interdisciplinaire.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Information, sensibilisation et conseil (art. 14a/25a LPN) - formation et perfectionnement (art. 14a LPN)
Recoupements	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination avec la div. Communication (y compris CoCo Education et formation) - Mandat de prestations externes - Forum Paysage - Forum de détection précoce

3.7 Assurer la recherche et le suivi

Les activités de la Confédération s'appuient impérativement sur des bases scientifiques solides. L'administration fédérale mène ce type de travail en vertu de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 16, al. 5, LERI). La Confédération a la compétence de conduire des recherches portant sur l'environnement (art. 49, al. 2 LPE) ou sur le paysage (art. 14a LPN). Tandis que la recherche à l'intérieur de parcs et sur les parcs est soumise au principe de la coordination (art. 23I, let. d LPN; art. 28, al. 1+2, OParcs). L'OFEV s'emploie à appuyer sa politique du paysage sur des résultats scientifiques, à encourager le transfert de connaissances entre chercheurs et utilisateurs, à détecter les problèmes paysagers dès qu'ils apparaissent, à pratiquer une observation permanente et systématique des paysages et de leur évolution pour disposer des informations nécessaires dans les processus de décision politique à ce sujet.

Ces activités se fondent sur le schéma de mise en œuvre Recherche sur le paysage de l'OFEV, qui sera mis à jour en 2012 parallèlement au plan directeur de recherche Environnement de l'administration fédérale.

Prestations visées	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV contribue au renforcement de la recherche appliquée en matière de paysage. Il assure la coordination de la recherche dans les parcs et sur les parcs . - L'OFEV fonde ses principes stratégiques en matière de paysage sur des données actuelles et réalise à cet effet le programme permanent Observation du paysage suisse (OPS).
Objectifs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - L'OFEV fonde ses activités paysagères sur des données scientifiques et dispose des résultats de recherches nécessaires à cet effet. - L'OFEV organise avec des scientifiques et des professionnels concernés un Forum de détection précoce en matière de paysage. - Le programme OPS fait partie intégrante du compte rendu Environnement Suisse.
Les objectifs sont atteints si...	<ul style="list-style-type: none"> - l'état du paysage suisse fait l'objet de comptes rendus réguliers (le prochain rapport OPS paraîtra en 2013).
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Observation du paysage suisse (OPS) (art. 14a LPN) - Recherche sur le paysage (art. 14a LPN) et sur les parcs (art. 23I, let. d, LPN; art. 28, al. 1+2, OParcs et art. 5, let. d, loi sur le parc national)

Stratégie paysage OFEV

Recou- pements	<ul style="list-style-type: none">- La recherche sur le paysage fait partie de la recherche sur l'environnement (coordination par l'AGUF)- Le programme Observation du paysage suisse fait partie du Réseau suisse d'observation de l'environnement (coordination par le RSO)- Forum de détection précoce
-------------------	---

Annexes

Annexe 1 Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

econcept (in Erarbeitung): Indikatoren für Ökosystemleistungen: Systematik, Methodik und Umsetzungsempfehlungen für eine wohlfahrtsbezogene Umweltberichterstattung. Umwelt-Wissen, Bundesamt für Umwelt, Bern: 117 S.

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

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

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

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

Annexe 2 Abréviations

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

Annexe 3 Glossaire

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