

Zeitschrift: Tätigkeitsbericht / Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege = Rapport des activités / Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

Herausgeber: Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege

Band: - (1972-1973)

Rubrik: Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 12.05.2025

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

I. Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

1. Bilan de la situation actuelle

Il y a un peu plus de deux ans, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage invitait publiquement le Conseil Fédéral à promulguer un arrêt instituant des mesures urgentes en faveur de la protection des sites naturels menacés de dégradation. En même temps, la Fondation demandait à la Confédération de fournir aux cantons et communes dont le budget ne supporterait pas les conséquences financières d'un tel arrêt les moyens nécessaires pour sa mise en application.

Le 17 mars 1972, l'Assemblée Fédérale décrétait l'entrée en vigueur de l'arrêt fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, les autorités intervenaient rapidement pour mettre un terme à la destruction irrémédiable et toujours accélérée d'éléments irremplaçables du patrimoine national tels que paysages et monuments culturels ou naturels.

L'arrêt
fédéral
en matière
d'aménage-
ment du
territoire

La Fondation associe ses remerciements aux sociétés dont elle est l'émanation et félicite le Conseil Fédéral et le Parlement, ainsi que les cantons et communes appelés à appliquer lesdites mesures d'urgence, de cet acte réfléchi et courageux qui répond aux exigences profondes de notre époque.

Où en sommes-nous aujourd'hui, alors que les zones de protection provisoires délimitées par les cantons et homologuées par le Conseil Fédéral ont pris force de loi? Reconnaissons sans ambages les efforts parfois remarquables entrepris dans des conditions difficiles au prix d'une véritable course contre la montre. Mais ne nous leurrions pas: l'arrêt fédéral en question ne résout pas les problèmes de la préservation du milieu naturel, il ne fait que pallier la menace immédiate et accorde un sursis qu'il importe de mettre à profit de toute urgence. La mise en application de l'arrêt comporte par ailleurs de graves défauts que l'on ne peut passer sous silence et qui ont une incidence juridique certaine:

1. Tous les cantons sont loin d'avoir érigé en zones de protection les régions les plus menacées, dont la sauvegarde s'imposerait sans conteste dans l'intérêt public. La raison en est, en partie du moins – comme le prouvent clairement certaines décisions judiciaires –, la crainte pourtant dénuée de fondement de provoquer des demandes d'indemnisation.
2. Toute modification anticipée, soit entre autres la suppression partielle d'une zone de protection, ne requiert nullement l'approba-

Vices
de nature
juridique

tion de la Confédération (article 12 de l'ordonnance d'exécution), mais fera l'objet d'une simple notification adressée au Délégué à l'aménagement du territoire. Cette lacune est des plus dangereuses. On n'en veut pour preuve, entre autres, la publicité faite dans la presse pour des terrains à bâtir expressément «exonérés de toute obligation relative à l'arrêté fédéral»...

3. Il n'existe à ce jour encore aucun accord valable au sujet de l'avenir des zones de protection provisoires, une fois l'arrêté fédéral arrivé à expiration, soit fin 1975. Le projet de loi sur l'aménagement du territoire actuellement à l'étude ne saurait apporter une solution satisfaisante. Il ne prévoit en effet que les mesures suivantes: les cantons auront pouvoir de proroger l'échéance des mesures, et la Confédération pourra «fixer des zones réservées» pour pallier le manque de plans directeurs approuvés (article 76 et 77 du projet de loi). Les lacunes graves constatées au plan de la sauvegarde des espaces se retrouvent donc également en ce qui concerne les délais impartis à l'action de protection.

Les vices que nous venons de mentionner, en particulier la délimitation en partie incomplète des zones de protection provisoires, peuvent s'expliquer, surtout dans les cantons ne disposant que de faibles ressources, par diverses considérations dont nous relèverons l'absence d'une offre financière fédérale qui serait de nature à assurer l'exécution matérielle des mesures urgentes de l'arrêté. En effet, tant les règles de droit que la jurisprudence autorisent la demande d'indemnisation face aux mesures édictées par l'arrêté fédéral dans une mesure qui, pour ne pas être importante, est tout de même bien réelle. On conçoit donc combien la promesse d'une aide financière de la Confédération aurait contribué à détendre le climat psychologique dans lequel les cantons ont été appelés à prendre les mesures de protection requises.

Législation
des eaux
et forêts

Il faut également remarquer que de très nombreux cantons n'ont pas pris soin d'harmoniser les nouvelles mesures avec les dispositions de la loi fédérale sur la protection des eaux et de la législation applicable aux forêts. Il en est résulté un ensemble peu cohérent de mesures de protection accordées à des régions dont la préservation était amplement assurée par la législation antérieure, mais refusée par contre à d'autres régions soumises au même régime législatif, mais dont la sauvegarde imposait la protection expresse en vertu de l'arrêté fédéral. On ne s'étonnera donc pas du nombre excessif des recours formulés au nom de prétendues inégalités devant la loi, ce qui n'aura pas manqué de jeter un certain discrédit politique sur le principe même de l'aménagement du territoire. Toujours est-il que l'arrêté fédéral a accordé à un grand nombre de communes et cantons un sursis négligeable qui devrait leur permettre de mettre en route un aménagement apte à compléter, renforcer ou au besoin corriger l'action législative incorporée dans l'arrêté fédéral.

Retenons avec satisfaction le fait que le Grand Conseil grison a mis en vigueur dans les premiers jours de juin 1972, donc avant même que les zones de protection provisoires homologuées par la Confédération n'acquiescent force de loi, l'Ordonnance sur la protection de la région des lacs de la Haute-Engadine, mise en application avec effet immédiat. Le plan de protection provisoire y relatif est l'œuvre du directeur de la Fondation assisté des autorités cantonales et qui, à l'époque, était encore délégué à l'aménagement du paysage et à la protection de la nature du canton des Grisons.

Deux raisons permettent de considérer la région des lacs de la Haute-Engadine comme un exemple-test d'aménagement du territoire:

1. Pour la première fois, le gouvernement d'un canton montagnard a entrepris de son propre chef de sauvegarder un territoire assez étendu dont les secteurs les plus attrayants étaient soit susceptibles d'être classés, soit déjà classés légalement en zones à bâtir.
2. Les mesures de protection ont été prises en harmonie complète avec la loi fédérale sur la protection des eaux, ce qui exclut à coup sûr l'important volume de demandes d'indemnisation de la part de propriétaires fonciers qui a été évoqué à maintes occasions dans la discussion publique et constituerait en effet une charge inacceptable pour la Suisse tout entière, et partant, discréditerait d'emblée toute mesure de protection efficace.

Un autre canton nous livre un exemple bien moins réjouissant et d'une portée incalculable pour l'évolution future de décisions affectant «l'inventaire des paysages et sites naturels d'importance nationale» (Inventaire CPN). Nous parlons de la réserve montagnaise que constitue Derborence, au Valais. Or, le Conseil d'Etat valaisan y a autorisé l'implantation d'une centrale hydraulique, alors que cette région bénéficie de la protection provisoire supplémentaire qu'accorde l'arrêté fédéral. Le précédent paraît d'autant plus inquiétant qu'il risque d'encourager la désinvolture à l'égard des régions, sites et monuments naturels d'importance «seulement» régionale dont la protection juridique semble inefficace face à une pression massive ou au fait accompli devant lequel la loi s'incline.

On aurait pourtant tort de croire que seules les régions alpines connaissent une situation critique en matière de protection du milieu naturel. Il semble bien au contraire que bon nombre de régions du Plateau sont encore en plus fâcheuse posture du fait même de leur prospérité économique dépassant la moyenne. Prenons l'exemple du lac de Constance où la plupart des communes riveraines s'en sont donné à cœur joie pour classer zones à bâtir des terrains irremplaçables en bordure du lac. Cette exploitation abusive du sol est source de graves préjudices pour l'avenir, à moins qu'une intervention de dernière

heure apporte des corrections massives au zonage sous forme d'une réduction sensible des zones à bâtir existantes et d'une correction des coefficients d'utilisation.

Le temps presse. Par bonheur, l'opinion publique commence à s'éveiller et à réclamer non seulement la correction des symptômes de crise les plus visibles, mais aussi – il était temps – à prendre conscience du problème d'ensemble de la préservation du milieu naturel désormais reconnu comme l'une des valeurs essentielles de la qualité de vie, qu'il s'agit de garantir à tout prix. Il est vrai que l'on ne saurait encore parler de conscience généralisée du milieu naturel dans son ensemble, comme c'est déjà le cas pour la protection des eaux contre la pollution, domaine jouissant d'une large consensus public. Ce qui est déjà très encourageant, c'est que la réflexion sur les problèmes de l'environnement commence à dépasser le seul plan matériel des ressources et techniques à mettre en œuvre. Il ne fera bon de vivre que dans un cadre de vie fait pour l'homme, et dont la nature, le paysage constituent des éléments indissociables – voilà la conviction qui tend à se généraliser au fur et à mesure que les années 70 prennent corps. En d'autres termes: le débat s'élargit, et là où l'on ne voyait au départ qu'une crise de l'environnement, on commence à pressentir une crise de civilisation. Au désir de bien-être matériel succède la nostalgie du mieux-vivre naturel.

Symptômes
d'une
évolution
favorable

Ce revirement a déjà eu d'heureuses conséquences. Citons à cet égard le vote populaire organisé en Thurgovie sur l'initiative dite du Bodan (navigation sur le cours supérieur du Rhin, barrage et galerie du Neckar), ainsi que l'arrêt de la campagne d'extermination chimique des hannetons dans le même canton, ou encore l'acceptation massive de la loi grisonne sur l'aménagement du territoire, le 20 mai 1973, en particulier par des communes exclusivement rurales qui ne tirent guère de profit des aménagements touristiques. Si l'on songe que des hommes politiques chevronnés doutaient de la réussite de cette loi, on mesure le changement intervenu dans les esprits (même des montagnards) en ce qui concerne les nécessités de l'aménagement du territoire.

Les deux demi-cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Unterwald Obwald sont allés très loin dans l'application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972: exception faite des zones à bâtir proprement dites respectivement des zones à bâtir dans les centres à forte densité le territoire entier de ces demi-cantons a bénéficié de mesures de protection, ce qui reflète probablement aussi une attitude nouvelle face aux problèmes de l'environnement au sens large du terme. L'idée se fait jour que la préservation d'un milieu naturel procurant santé, détente et plaisir esthétique n'est pas forcément synonyme d'exode rural et de récession économique. Mais on raisonne aussi inversement, en ce sens que la croissance démographique d'une commune ou d'une

région et la multiplication des constructions n'entraînent pas nécessairement la prospérité générale et l'augmentation du niveau de vie de la population indigène.

Il n'en est que d'autant plus important et essentiel que les communes et régions désireuses de préserver leurs sites naturels puissent bénéficier rapidement d'une aide appropriée. Faute d'intervention dans ce sens, l'évolution à court terme risquerait de donner raison à tous ceux qui voient la seule chance de développement d'une région non urbanisée dans des méthodes d'incitation propres à attirer les entreprises industrielles, les particuliers à la recherche de résidences secondaires et les promoteurs d'aménagements touristiques, d'où un transfert de population et une occupation du sol propres à garantir une prétendue croissance optimale. En réalité – de nombreux exemples le prouvent –, une telle évolution ne résulte guère d'une nécessité économique réelle, mais bien plutôt d'un laisser-aller général qui conduit à choisir la voie de la moindre résistance et à attendre placidement que s'accomplissent les prophéties du machinisme.

Voici donc où en est la situation générale. Passons-en à la description des activités de la Fondation.

2. Activité de la Fondation

2.1. Travaux réalisés par la Fondation même

2.1.1. Modèle d'aménagement du Schamserberg

Nous avons accordé au groupe d'aménagement régional du Rhin postérieur un subside de 10 000 francs pour les études préliminaires du projet d'aménagement du Schamserberg (carte des terrains à vocation agricole, projet préliminaire d'amélioration globale).

De nombreuses séances communes avec le groupe d'aménagement régional et les autorités locales ont permis de dégager les grandes lignes à suivre:

- La «Corporation» propriétaire du Schamserberg décide d'élaborer un projet préliminaire d'amélioration globale.
- Campagne publique d'information.
- La Fondation fait connaître ses directives et ses conditions.
- Répartition du coût résiduel des mesures d'amélioration foncière après déduction des subventions.
- Harmonisation du projet avec l'aménagement local et régional.
- Harmonisation du projet avec le programme de développement des régions de montagne.

A la demande de la Fondation, la Municipalité et le Conseil communal de Stäfa ZH se sont déclarés prêts à accorder un subside annuel de 50 000 francs sur une période de cinq ans.

Cette offre généreuse a incité la Fondation à en appeler à toutes les communes zurichoises dont la capacité contributive par habitant excède 500 francs. Les représentants de ces communes ont participé à une conférence de presse et d'orientation organisée par la Fondation le 8 mai 1973 à Zurich en présence du chef du gouvernement grison, M. Jakob Schutz. Par la suite, d'autres communes du canton de Zurich se sont déclarées disposées à fournir une assistance financière à condition que l'amélioration foncière globale soit décidée par les communes du Schamserberg. C'est pourquoi le projet préliminaire a été mis à l'étude. Confié à un bureau de géomètres et d'ingénieurs, sous la supervision de l'Office cantonal des améliorations foncières, ce projet a bientôt vu le jour et a été soumis à l'appréciation des organisations et autorités intéressées.

Le 20 juillet 1973, le Conseil de Fondation s'est rendu sur les lieux en compagnie du Dr F. T. Wahlen, ancien conseiller fédéral, pour une prise de contact fructueuse avec les autorités et organisations locales – les communes, la Corporation propriétaire du Schamserberg, le groupe d'aménagement régional du Rhin postérieur.

Le 1^{er} novembre 1973, une conférence a réuni deux représentants du canton des Grisons – le chef du gouvernement, M. J. Schutz, et le chef du département des Affaires économiques, le Dr L. Schlumpf – et le président ainsi que le directeur de la Fondation. Au cours de cette conférence, le gouvernement grison s'est engagé à reconnaître officiellement, le modèle d'aménagement du Schamserberg et son financement, et à entreprendre les démarches nécessaires auprès de la Confédération pour l'obtention des crédits spéciaux qui permettront de réaliser la première étape du plan d'amélioration globale.

Les résultats des travaux accomplis jusqu'en été 1973 et le but poursuivi par la Fondation à ce propos ont fait l'objet de deux publications de petit format, dont on trouvera la description dans la liste des publications au § 2.3.

Des négociations sont actuellement en cours entre la Fondation et les communes du Schamserberg pour la conclusion d'un contrat avec les communes d'une part, avec le syndicat d'amélioration foncière d'autre part, ce dernier devant se constituer prochainement. Ces deux contrats préciseront l'apport financier de la Fondation, ainsi que les obligations assumées par les bénéficiaires en matière d'aménagement local, de sauvegarde des caractéristiques locales traditionnelles et de protection de la zone d'amélioration tout entière contre les risques de démembrement et de transformation anarchique.

2.1.2. Concours ouvert aux communes pour une protection efficace du milieu naturel

A la fin de l'été 1973, nous avons organisé à l'intention des communes un concours visant à assurer la protection permanente du plus grand nombre possible de terrains qui échappent encore pour l'instant à la

juridiction de la loi fédérale sur la protection des eaux et à celle de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972. Nous invitons donc les communes à décréter des mesures de droit public pour la sauvegarde de terrains situés à la périphérie ou à l'intérieur des zones à bâtir existantes ou potentielles, qu'il s'agisse de zones à urbaniser de trop grande étendue, de terrains inclus dans des zones desservies par un projet général des canalisations ou de zones de construction au sens étroit du terme, selon la définition des articles 19 et 20 de la loi fédérale sur la protection des eaux respectivement de l'article 26 de l'ordonnance générale d'exécution.

Ne seront considérées que les mesures dont l'effet juridique s'exerce sur une période ou un territoire plus vastes que ceux couverts par les législations fédérale et cantonale en vigueur. Le concours entend en particulier stimuler la promulgation d'interdictions permanentes de bâtir sur des terrains menacés appartenant aux communes.

De la sorte, notre concours ne manquera pas d'exercer un effet direct assez conséquent sur la mobilisation des communes en faveur de la sauvegarde du paysage et d'un aménagement conscient du territoire. L'effet indirect du concours n'est pas négligeable non plus. Nous espérons inciter les communes à pratiquer une politique plus active en matière de préservation des sites et d'urbanisation. Les résultats du concours nous fourniront par ailleurs des données intéressantes sur l'action législative au plan communal. Enfin, nous tenons là un moyen précieux de promouvoir la coopération entre la Fondation et les communes soucieuses du bien public.

Nous jugeons indispensable l'élaboration d'un droit foncier rénové et de lois-cadres efficaces, soit une bonne loi fédérale sur l'aménagement du territoire, de bonnes lois cantonales sur la construction et le zonage, ainsi qu'en particulier un nouvel article constitutionnel 24^{sexies} (on se rappellera l'action entreprise par la Fondation dès sa création pour promouvoir la révision de cet article, au moyen des motions Bächtold et Binder). Pourtant, la clef de voûte de l'édifice tout entier reste l'action communale. Or, c'est précisément sur le plan communal que l'appropriation anarchique du sol prospère à la faveur de pressions politiques locales et que l'on tolère des infractions réitérées en matière de constructions et d'équipements contraires à l'intérêt public.

La date-limite du concours est fixée à fin 1975 et coïncide donc avec l'échéance de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972. Nous organisons ce concours en coopération étroite avec la Ligue suisse de sauvegarde du patrimoine national, qui compte placer l'année européenne du patrimoine national 1975 sous le signe de la préservation des caractéristiques locales traditionnelles. Le règlement du concours de la Fondation peut être obtenu auprès du secrétariat. Plusieurs communes ont déjà manifesté leur intérêt à l'égard de notre concours en s'incriminant auprès de la Fondation.

2.1.3. Directives pour l'élaboration de plans de quartier

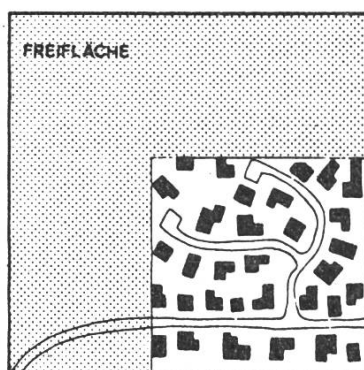
L'aménagement de quartiers d'habitation, loin de contribuer à la dégradation du paysage, doit s'harmoniser avec le cadre naturel dans l'intérêt de la qualité de la vie et de la collectivité.

Ce principe a fait l'objet d'une publication en allemand sous forme d'une brochure intitulée «Wo kann man bauen? Wie kann man bauen?» (Où bâtir? Comment bâtir?) et distribuée à toutes les communes de notre pays, aux cantons, aux membres de la Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA, ainsi qu'à ceux de la Fédération des urbanistes suisses FUS et à la presse.

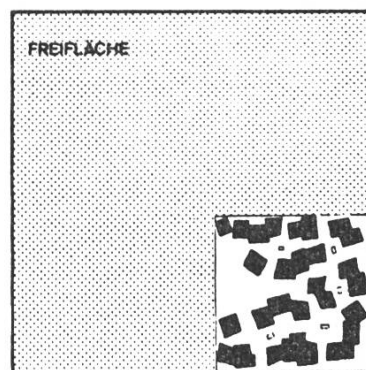
La première partie de cette brochure («Où bâtir?») donne un aperçu de la législation fédérale concernant la préservation du milieu naturel. Le non-juriste désireux de comprendre sur quelles bases légales s'appuie l'action en faveur de la protection du paysage trouvera des renseignements intéressants sur les raisons militant même contre des réalisations architecturales très soignées en zone protégée. Les règles applicables à la construction sont ensuite expliquées par l'exemple du plan de quartier Seglias de la commune de Sils, en Engadine, où un rapport judicieux plancher/sol et le soin apporté à l'implantation des bâtiments et à l'étude des plans-masse ont abouti à une conception d'ensemble esthétique qui s'insère parfaitement dans le cadre naturel dont elle respecte l'intégrité (chapitre «Comment bâtir?»).



Les constructions habituelles vues en plan s'apparentent à une collection de timbres-poste; elles contribuent en général à la dégradation du paysage circostante.



Grâce à l'application judicieuse des indices d'utilisation et d'exploitation du sol, on gagne de précieuses surfaces libres. Le paysage est moins touché.



Des prescriptions spéciales sur la concentration des bâtiments et leur structure architectonique permettent la création d'un quartier qui retrouve son unité fonctionnelle organique, voire enrichit le paysage.

2.1.4. Contribution au concept fédéral de l'aménagement du paysage

A la demande du Délégué à l'aménagement du territoire, la Fondation a mis en chantier en été 1973 une étude fondamentale sur les principes d'appréciation de la valeur esthétique et affective d'un paysage.

On conçoit toute la difficulté qu'il y a à cerner de près la fonction esthétique du paysage de manière à objectiver des critères foncièrement subjectifs et formalistes. C'est pourquoi nous avons mis au point une méthode d'analyse structurale des milieux naturels (à définir d'abord comme tels) permettant

- de caractériser objectivement la physionomie d'un paysage et ses composantes diachroniques
- d'en définir le degré de perception, ainsi que son importance relative,
- de définir sa sensibilité d'évolution

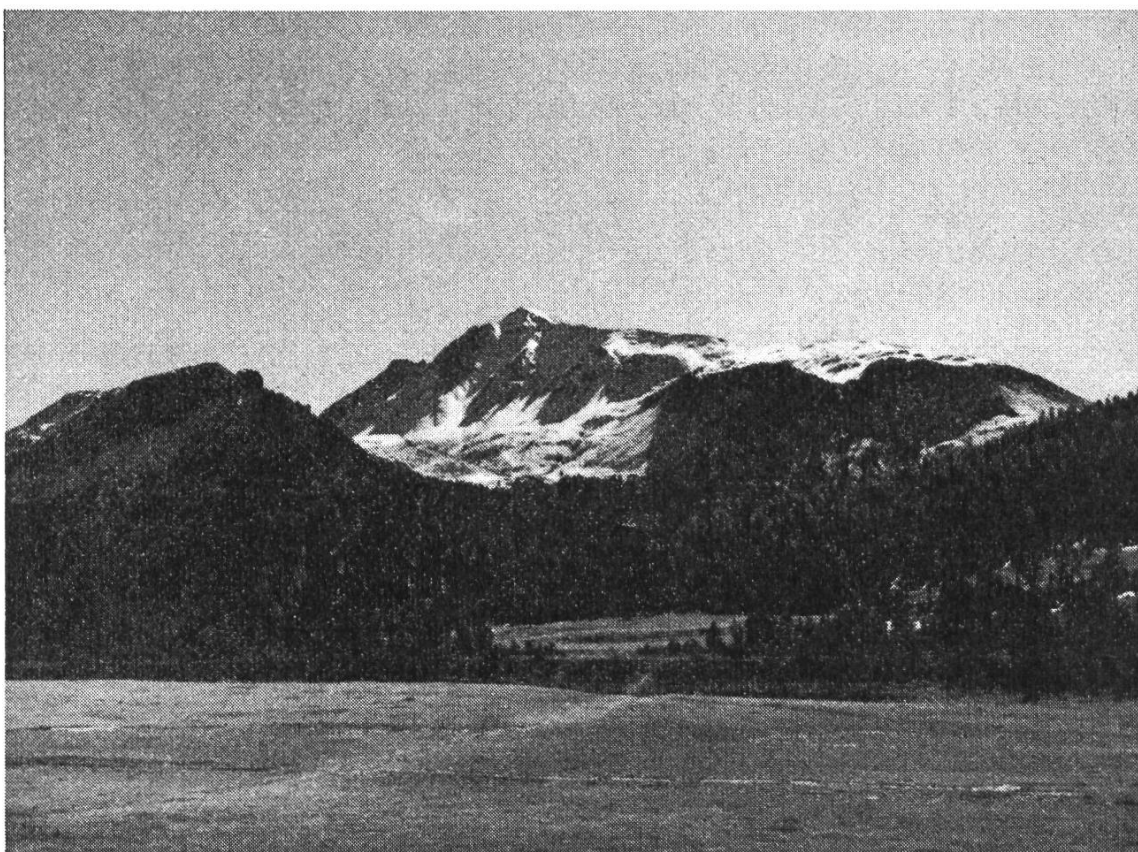
Avant d'exposer cette méthode en détail, il convient de la mettre à l'essai dans des cas typiques choisis dans l'éventail varié des paysages suisses. Après validation, cette méthode sera mise à la disposition de la commission appelée un jour à définir le «paysage» au plan fédéral, mais aussi à celle des cantons, communes et instances régionales de planification.

La première phase des travaux doit se terminer fin juillet 1974.

2.1.5. Remplacement d'une ligne aérienne par un câble souterrain à proximité du parc national

La ligne aérienne de 16/50 kV qui alimente le Val Müstair en énergie électrique a été remplacée en 1970 par un câble souterrain pour améliorer l'esthétique du paysage compromise dans la région de l'Alpe Buffalora à l'ouest de l'Ofenpass, objet CPN 3.63. Ces travaux effectués à la demande des organisations grisonnes pour la protection de la nature et du patrimoine national, ont été subventionnés par la Confédération, le canton et la Ligue suisse pour la protection de la nature, dont les subsides ont laissé un découvert de 5000 francs à la charge des communes du Val Müstair qui, toutes, disposent de faibles ressources propres. C'est alors que la Fondation est intervenue en organisant avec l'aide de la presse une petite collecte publique, qui a permis de réunir en un temps record près de 15 000 francs. La majeure partie du solde a servi à alimenter pour la société régionale d'électricité, Provedimaint electric Val Müstair, un compte destiné à financer ultérieurement divers remplacements partiels de la ligne aérienne provisoire par des câbles souterrains en des sites privilégiés. Le reste de cette somme a épongé l'excédent de dépenses engagées pour le remplacement de l'alimentation électrique aérienne d'une exploitation agricole par un câble souterrain à proximité d'un monument d'importance nationale, le monastère de Müstair.

Les fonds réunis par le public ont donc été employés conformément aux «exigences conjoncturelles actuelles», dans des régions qui sont protégées par la loi fédérale sur la protection des eaux, et dans le cas de l'Alpe Buffalora, par l'arrêté fédéral du 17 mars 1972.



L'Alpe Buffalora, au voisinage du Parc national. Vue sur le Piz Daint. Dans la plaine que l'on voit au premier plan, deux câbles souterrains ont été enfouis. L'un est celui de la ligne à haute tension alimentant le Val Müstair, l'autre celui d'une ligne téléphonique. Grâce à l'action de la Fondation, le coût restant de l'opération a pu être couvert. Que tous les généreux donateurs connus ou anonymes en soient remerciés ici.

Alp Buffalora am Rande des Nationalparkes, Blick gegen Piz Daint. Über die Ebene im Vordergrund führte die Münstertaler Starkstromleitung und quer dazu eine Telefonleitung. Beide Leitungen wurden verkabelt. Dank einer Sammelaktion der Stiftung konnten die Restkosten getilgt werden. Allen bekannten und unbekannten Spendern sei herzlich gedankt.

2.1.6. Concours pour l'aménagement du bord du lac à Steinach SG

La commune de Steinach SG organise un concours destiné à l'élaboration d'un projet pour l'aménagement du bord du lac, l'un des plus beaux sites suisses du lac de Constance. La Fondation contribue au financement de ce concours à raison de 5000 francs, affirmant ainsi sa volonté de participer à tout travail constructif de caractère exemplaire en matière d'aménagement du territoire. Les terrains en question, en bordure du lac, sont déjà plantés sous forme d'un parc; il s'agit d'en rationaliser la conception en tenant compte des possibilités d'accès pour le public.

2.1.7. Directives pour l'octroi de concessions ou d'autorisations concernant les moyens de transport touristiques

En collaboration avec les organisations dont elle est l'émanation, la Fondation a publié des directives contenant les conditions, exigences

et principes d'appréciation à respecter lors de l'octroi de nouvelles concessions ou autorisations d'exploitation de téléphériques et téléskis. Ces directives s'inspirent des principes élaborés par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage au lendemain de la mise en vigueur de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, le 1^{er} janvier 1967. La Ligue suisse pour la protection de la nature a complété ces directives par une check-list, de sorte que les institutions appelées à se prononcer sur la validité d'un projet disposeront désormais d'un instrument de travail pour la décision d'octroi ou de rejet de concessions ou d'autorisations. Notons à cet égard que le nombre de projets et de demandes de concession dans ce domaine est resté constant, alors que celui des octrois est en diminution grâce à la nouvelle pratique plus restrictive du Département fédéral des transports et communications et de l'énergie.

2.1.8. Divers

La liste des multiples interventions de la Fondation sous forme de renseignements, de conseils et d'expertises d'importance moyenne est trop longue pour figurer dans le présent rapport. La Direction s'est vue périodiquement assaillie d'un tel nombre de demandes qu'elle n'a pu les satisfaire toutes. C'est bien la preuve du besoin réel d'une instance neutre bien équipée au service des nombreuses institutions et organisations œuvrant dans le domaine de la protection et de l'aménagement du paysage. Les moyens financiers réduits dont dispose la Fondation lui imposent malheureusement un tri sévère des demandes qui lui parviennent. Il s'agit de ne pas s'épuiser dans une multiplicité d'actions ponctuelles, mais de se mettre au service de quelques grandes tâches exemplaires bien définies.

Citons à titre d'exemple le travail entrepris en collaboration avec l'Association bernoise du tourisme pédestre et les sociétés dont la Fondation est l'émanation pour examiner, dans la région Haute-Argovie/Emmental/Oberland bernois central, l'opportunité de la création de zones de tourisme pédestre et de loisirs soustraites à la circulation automobile et assorties d'un réseau de communications adéquat. Nous comptons amener ce projet jusqu'au stade de la réalisation, avec le concours du Touring Club Suisse et de l'Union vélocipédique et motocycliste suisse. Les travaux sont l'œuvre d'une commission du groupe de travail «Protection de la nature et Tourisme» que nous vous avons présenté dans le rapport pour 1970/71. L'Office fédéral des transports, la Division de la protection de la nature et du paysage de l'Inspection fédérale des forêts y sont représentés à titre consultatif.

2.2. Cours d'instruction et formation

Les moyens financiers et le personnel administratif dont dispose la Fondation ne lui ont pas encore permis d'entreprendre une activité, pourtant souhaitable, dans le domaine des cours d'instruction et de la

formation. Par contre, le Directeur a participé à deux cours de plusieurs journées chacun, organisés par l'Association suisse pour le plan d'aménagement national ASPAN.

Le premier cours, réservé aux spécialistes et ingénieurs, a eu lieu à Spiez en septembre 1972. Il était consacré à «la loi sur la protection des eaux et l'aménagement du territoire». Le second s'est déroulé en novembre 1973 en trois parties, à Weinfelden, Lucerne et Olten. Il s'agissait d'un cours d'introduction aux problèmes de l'aménagement des localités et était destiné aux employés communaux. Le directeur de la Fondation y a présenté un exposé sur «l'aménagement du paysage dans le cadre des plans d'aménagement locaux».

2.3. Information et Relations publiques

Au cours des deux années passées en revue, 1972 et 1973, la Direction a publié dix communiqués de presse relatifs à des études de cas ou à des prises de position de principe. L'accueil favorable réservé à la plupart de ces communiqués fait bien augurer de la réceptivité de la presse et du grand public. Fait remarquable, ces communiqués n'ont pas été reproduits seulement dans la presque totalité des grands quotidiens, mais aussi dans de nombreux journaux régionaux et même locaux.

Citons à titre d'exemple le communiqué consacré aux «ventes de terres agricoles aux fins de construction,» qui résumait une enquête effectuée à la demande de la Fondation auprès de 270 exploitants agricoles des Grisons, par un agronome et conseiller agricole. Il résultait de cette enquête que dans la majorité des cas la vente de terres agricoles ne représente pas un apport positif pour la structure des exploitations. Ne parlons toutefois pas à la légère d'agriculteurs qui braderaient la patrie, puisqu'en fait, seul le 25 pourcent des exploitants consultés ont vendu du terrain au cours des cinq dernières années. Les résultats de cette enquête semblent démontrer que ce ne sont pas tant les agriculteurs qui s'enrichissent par la vente de terres, mais les propriétaires fonciers ne cultivant pas leurs terres. Raison de plus de récuser la vente de terres productives comme moyen d'assainir les exploitations agricoles, sans compter que la transformation de sols cultivables en terrains à bâtir va à l'encontre de toute politique de rénovation rurale à long terme.

Le Président de la Fondation a discuté les problèmes d'actualité dont s'occupe la Fondation dans le domaine de la protection du milieu naturel dans un article fondamental paru dans la Neue Zürcher Zeitung n° 412 du 6 décembre 1972 sous le titre de «Die Landschaft im Brennpunkt» (La protection du paysage au centre des préoccupations nationales).

Dans divers articles de presse et conférences, ainsi qu'au cours d'émissions radiodiffusées et télévisées, le directeur de la Fondation s'est efforcé de propager et d'approfondir les thèses principales qui sont à la base de l'action de la Fondation.

On trouvera dans la liste suivantes les principales publications brochées et polycopiées de la Fondation. Pour autant qu'elles soient encore disponibles, elles peuvent être commandées au prix de revient à notre secrétariat:

- «Notre paysage, notre responsabilité, notre capital», 1970 (existe aussi en édition allemande); on y trouve les thèses, objectifs et statuts de la Fondation
- «Paysage en danger», brochure illustrée, 1970 (existe aussi en édition allemande)
- Brochure illustrée sur la nécessité d'un arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, 1971 (en allemand seulement)
- Rapport d'activité 1970/71 (existe aussi en édition allemande)
- Verarmung des Landschaftsbildes und des Erholungsraumes» (L'appauvrissement esthétique du paysage et la dégradation des espaces réservés aux loisirs), par H. Weiss, juillet 1971 (en allemand seulement)
- «Warum eine Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege?» (Pourquoi faut-il une Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage?), tiré à part de la Schweizerische Bauzeitung, fascicule 50 du 16 décembre 1971 (en allemand seulement)
- «Landschaftsschutz im Fremdenverkehrszentrum – ein verlorenes Rennen?» (La protection du milieu naturel dans les centres touristiques – une tâche de Sisyphe), tiré à part de Terra Grischuna, septembre 1971 (en allemand seulement)
- Kulturlandschaftsmodell Schamserberg (Le modèle d'aménagement du Schamserberg), printemps 1972 (en allemand seulement)
- «Planung und Landschaftsschutz als Voraussetzung für den Bestand der Berglandwirtschaft», par H. Weiss, tiré à part des Alpwirtschaftliche Monatsblätter, n° 9/1972. Aménagement du territoire et protection du paysage, conditions au maintien de l'agriculture de montagne. (existe en français)
- «Landwirtschaftliche Nutzung und Landschaftspflege» (La mise en culture des sols et la protection du milieu naturel), par le Dr W. Dietl de la Station de recherches agronomiques de Zurich-Reckenholz, et H. Weiss, Berne; tiré à part n° 82 des Mitteilungen der AGFF «Die Grüne», n° 21 du 25 mai 1973 (en allemand seulement)
- «Landschaftserhaltende Strukturhilfe» (L'apport d'une aide structurelle bien entendue à la préservation du paysage, projet de la Fondation suisse pour la protection du paysage, été 1973 (en allemand seulement)

- «Umfrage unter Landwirten zum Problem des Verkaufs von landwirtschaftlichen Grundstücken zu Bauzwecken im Kanton Graubünden» (Enquête dans les milieux agricoles du canton des Grisons au sujet des ventes de terres agricoles aux fins de construction), réalisée par P. Bachmann, ingénieur EPFZ, Domat/Ems GR, été 1973 (en allemand seulement)
- «Wo kann man bauen? Wie kann man bauen? (Grundlagen der Quartierplanung)» (Où bâtir, Comment bâtir? Données fondamentales d'un plan de quartier), par M. Steiger, M. Hofmann et H. Weiss, automne 1973 (une version française est en préparation)
- «Die Eigentumsgarantie im Lichte der neueren bundesrechtlichen Praxis, insbesondere unter Berücksichtigung von Massnahmen des Landschaftsschutzes» (Examen de la garantie de propriété à la lumière de la récente jurisprudence du Tribunal Fédéral, compte tenu des mesures prises en faveur de l'aménagement du territoire), par W. Caviezel, lic. en droit, Coire GR, automne 1973 (en allemand seulement).

3. L'administration et le personnel de la Fondation

3.1. Conseil de Fondation

Lors de sa séance du 19 décembre 1973, le Conseil de Fondation a admis à titre de membre le Dr J. Krippendorf, directeur de la Fédération suisse du tourisme, étant donné que ladite Fédération compte parmi les sociétés fondatrices et que les problèmes et exigences de la sauvegarde des espaces de détente et de loisirs en sont venus à coïncider avec ceux du tourisme dans une mesure qui implique désormais une coopération étroite entre les institutions œuvrant dans ce domaine.

Au cours de ces deux années, le Conseil de Fondation s'est réuni sept fois en séance ordinaire et a adopté trois règlements distincts pour le comité exécutif de la Fondation, les compétences du Conseil et de la Direction en matière de finances, ainsi que les pouvoirs de signature. Le Conseil a en outre adopté diverses résolutions sur des problèmes fondamentaux – la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la pratique en matière de défrichement, etc. – tout en expédiant un grand nombre d'affaires courantes.

3.2. Direction et secrétariat

Le Directeur est passé définitivement au service de la Fondation le 1^{er} août 1972. Fin juillet 1973, il a renoncé à ses fonctions de Délégué du canton des Grisons pour l'aménagement du paysage et la protection

de la nature, en faveur de son successeur, l'ingénieur diplômé C. Ragaz.

Le 1^{er} septembre 1973, M. B. Lieberherr, diplômé en sciences naturelles, est entré au service de la Fondation en qualité de collaborateur de direction. M. Lieberherr est originaire de Genève; il habite Orvin, dans le canton de Berne. Il a dirigé avec plein succès, pendant cinq ans, la section Protection du paysage du Département tessinois des travaux publics et dispose donc d'une expérience aussi riche que variée dans le domaine propre de la Fondation.

Pour l'instant, M. Lieberherr travaille encore un jour et demi pour le canton de Berne, l'Office cantonal du plan d'aménagement l'ayant chargé de l'application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 dans le Jura bernois et de l'élaboration d'un plan directeur cantonal des sites pour le Jura. Au sein de la Fondation, M. Lieberherr s'occupe des questions fondamentales ainsi que des problèmes liés aux sciences naturelles et à l'écologie. Il assume en outre la responsabilité de deux études entreprises par la Fondation, l'une pour le compte du Délégué à l'aménagement du territoire et l'autre pour le Service fédéral des routes et des digues. Ses attributions comprennent également la traduction de publications en français et en italien, la rédaction de communiqués de presse et la responsabilité d'une action très utile pour la Fondation en Suisse romande par la voie de conférences, d'expertises, etc.

Depuis le 1^{er} octobre 1972, Mlle Béatrice Herren assume à plein temps le secrétariat de la Fondation et de la Société de Patronage.

Début septembre 1973, la Fondation a transféré son siège au n° 45 de la Rabbentalstrasse, 3013 Berne, où la Direction et le secrétariat occupent des locaux loués en nom propre par la Fondation.

4. La coopération avec d'autres organisations

Les formes de coopération mises au point dès 1970/71 (cf. le précédent rapport) ont permis d'aménager au mieux les relations avec les sociétés fondatrices.

La coordination entre ces dernières et d'autres organisations, en particulier celles qui œuvrent pour la protection de l'environnement, est assurée par un comité qui se réunit tous les mois pour harmoniser les diverses actions et projets d'envergure.

Le 26 septembre 1973, la Fondation a pris l'initiative de réunir en conférence de coordination la quasi-totalité des organisations nationales privées qui se sont donné dans leurs statuts une mission de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de sauvegarde du milieu naturel et du patrimoine national, ou analogue. La conférence a décidé à la majorité des voix de ne soutenir pour l'instant aucune initiative d'ordre constitutionnel qui ferait par ailleurs l'objet de projets législatifs officiels. C'est là une contribution appréciable des organisations en question à la revalorisation de ce droit populaire capital.

5. Perspectives d'avenir: les années 1974 et 1975

Importance de l'amé- nagement du paysage

La Fondation espère que l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire procurera jusqu'à la fin de l'année 1975 aux parties intéressées le répit nécessaire pour la mise en route accélérée d'un aménagement à long terme appliqué aux problèmes du paysage. Nous pensons par exemple à l'élaboration des principes devant régir les améliorations foncières et l'aménagement hydraulique des sols cultivés en fonction des exigences de la sauvegarde du milieu naturel. Or, les travaux d'approche dans ce domaine sont particulièrement lents. Il importe de réaliser que l'on ne pourra plus procéder à de tels aménagements et améliorations en ne considérant que les aspects économiques, techniques ou financiers, mais qu'il s'agira de tenir compte dans une large mesure des exigences plus vastes de la structure économique régionale, de l'équilibre de vie de la collectivité et des rapports écologiques qui l'unissent au milieu naturel.

Les progrès rapides de la mise en friche de sols cultivables de bonne qualité, 80 000 ha pour la Suisse tout entière, constituent un autre problème angoissant que la Fondation ne saurait démêler toute seule, étant donné la complexité des facteurs en cause, qui exige des moyens d'analyse plus considérables que les nôtres. C'est donc là une tâche qui revient sans conteste à la Confédération. Une étude de l'Institut fédéral de recherches forestières doit apporter prochainement des précisions sur les aspects sylvicoles du problème. La Fondation est disposée à apporter une contribution sous forme d'une étude qui portera sur certains territoires-types et cherchera à déterminer les mesures d'organisation simplifiées qui seraient aptes à maintenir dans la zone d'exploitation des terres agricoles dont l'abandon est contraire aux intérêts de la collectivité et d'une politique agricole saine. Il ne s'agit toutefois pas de promouvoir l'aménagement purement esthétique des paysages, mais bien de préserver les cultures viables favorables à l'environnement.

Construc- tion de routes

La construction de routes est un autre domaine où il paraît urgent d'intervenir plus massivement, le confort technique l'emportant trop souvent dans l'aménagement des routes à l'intérieur et hors des zones d'habitation, d'où une série de dégradations des sites à la fois inutiles et sans proportion commune avec le but recherché, et qui constituent autant d'atteintes au bien-vivre des habitants. Il y a plus grave encore: le quadrillage irréfléchi du paysage par un réseau de voies de circulation goudronnées ou même bétonnées, la desserte des zones d'amélioration foncière étant placée sous le signe du progrès technique jugé indispensable. A condition de disposer des fonds et du temps nécessaires, la Fondation pourrait défricher le terrain par des études, l'élaboration de directives et leur application à des modèles d'aménagement routier.

Il nous faut également à court terme des études critiques et la définition de critères d'appréciation moins étroitement techno-économiques quant à l'implantation de centrales hydro-électriques d'accumulation par pompage et à l'extension des aménagements hydrauliques existants, si nous ne voulons courir le risque de voir la protection de la nature, du paysage et du patrimoine national accepter avec impuissance tout nouveau fait accompli dans le domaine de la production énergétique.

Le foisonnement des problèmes est tel dans ces domaines et dans bien d'autres que la Fondation est amplement pourvue de travail à long terme même au cas où la raréfaction de l'énergie ou des considérations d'ordre social entraîneraient un ralentissement de la croissance démographique, urbaine et économique.

Les travaux en cours qui fourniront à la Fondation un domaine d'action préférentiel sont indubitablement le projet de modèle d'aménagement du Schamserberg (cf. 2.1.1.) et le concours pour une protection efficace du paysage (cf. 2.1.2.), qui exige une coopération étroite avec les communes participantes.

Domaines
d'action
préférentiels
et tendances
de
l'évolution

Les temps à venir vont apporter maints déboires, maintes déceptions, en partie à la suite du ralentissement de la croissance rendu désormais inéluctable. Les régions et zones où le degré de saturation est déjà atteint ou dépassé se verront imposer les premières restrictions. Il en résultera une tendance accrue à déverser le trop-plein démographique et économique dans les régions relativement préservées à ce jour et susceptibles d'offrir une forte capacité d'accueil en matière d'habitat, de travail, de circulation et de loisirs.

On ne pourra pas non plus espérer grand-chose de l'élaboration d'une technologie nouvelle, dont on sait qu'elle reste concentrée sur des grands projets qui constituent souvent les pôles d'un développement anarchique. Il serait par contre souhaitable de favoriser au possible l'avènement d'une technologie plus favorable à la création d'activités respectant à la fois l'échelle humaine et l'équilibre écologique qui recèle encore tant d'inconnues. Disons pour ceux qui s'obstinent à dédaigner l'aspect esthétique d'un paysage que l'harmonie et la beauté d'un site reflètent toujours un équilibre écologique intact, où l'homme et la nature ne puisent que les ressources indispensables sans mettre en danger le cycle global des échanges vitaux à bas niveau énergétique.

On ne peut nier que ce complexe de questions réclame impérativement la poursuite d'une campagne d'information et de communication aussi intense que possible tant sur le plan des données chiffrées que sur celui de la mobilisation affective du grand public. C'est dans cette optique que la Fondation compte établir des contacts accrus avec les milieux de l'enseignement et étudie actuellement un projet de concours d'affiches sur la préservation et l'aménagement du paysage, concours qui serait ouvert aux élèves des écoles suisses. Les résultats de cette activité d'information en faveur de la nouvelle

génération pourraient entre autres fournir une plateforme intéressante pour l'action en faveur d'un nouvel article constitutionnel en matière de protection de la nature, du patrimoine national et du paysage, qui représente avec la loi sur l'aménagement du territoire l'un des domaines d'action permanents inscrits au programme des priorités de la Fondation.

II. Société de patronage de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

L'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire arrive à échéance à la fin de l'année 1975. Il sera alors particulièrement important de disposer d'un large éventail de solutions exemplaires tel que promet de nous le livrer le concours organisé par la Fondation, pour la protection efficace du paysage dans les communes. Ce sera, là un apport capital pour la mobilisation des esprits en faveur de l'élaboration de plans rationnels d'utilisation du sol dans un nombre important de régions menacées de dégradation, mais aussi en faveur d'une application optimale de la loi sur l'aménagement du territoire au plan cantonal.

Il est évident que pour réaliser cet objectif la Fondation doit pouvoir disposer d'un secrétariat permanent bien équipé coiffé d'une équipe dirigeante capable de mener à bien les tâches indispensables d'information et de relations publiques. Il en est de même pour la réalisation du modèle d'aménagement du Schamserberg.

Se basant sur les dispositions de l'article 14 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, le Département fédéral de l'Intérieur a accédé à une demande de subvention de la part de la Société de patronage en décidant d'accorder à la Fondation un subside annuel de 100 000 francs pour les années 1974, 1975 et 1976. Nous sommes profondément reconnaissants au Conseil Fédéral du soutien qu'il accorde ainsi à notre action et qui constitue un précieux encouragement pour la poursuite de nos efforts.

Au cours de ces deux années, la Société de patronage a adressé aux cantons ainsi qu'aux villes de plus de 10 000 habitants une invitation à participer aux frais de fonctionnement de la Fondation, démarche déjà prévue antérieurement. La réaction a été mitigée, les refus étant généralement motivés par l'état des finances publiques.

Il est d'autant plus appréciable que les deux cantons montagnards de Schwyz et de Glaris ne se sont pas laissés prier pour nous faire bénéficier d'un subside, et que leur exemple a été suivi de gestes comparables de la part de quelques grandes villes du Plateau. Nous remercions sincèrement tous ces donateurs de leur générosité.