



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

Ordonnance concernant l'adaptation des ordonnances d'exécution au développement des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement

Berne, décembre 2010

Rapport sur les résultats de l'audition menée du 18 mai 2010 au 31 août/15 octobre 2010

Condensé

Le 1^{er} janvier 2008, de nombreuses modifications de lois et d'ordonnances sont entrées en vigueur dans le domaine de l'environnement suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). L'objectif de ces révisions était d'introduire un nouvel instrument: la convention-programme. Dans l'ensemble, les premières expériences avec ce nouveau mécanisme de subventionnement se sont révélées positives. Des modifications doivent toutefois y être apportées pour la prochaine période de programme allant de 2012 à 2015, concernant notamment le déroulement des procédures. Ces améliorations peuvent être réalisées sans modification d'ordonnances. Cependant, afin que les conventions-programmes puissent être développées, il s'est avéré nécessaire d'adapter l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage, l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau ainsi que celle sur les forêts. Ces adaptations consistent principalement à préciser les critères permettant de définir les montants des subventions fédérales ainsi qu'à améliorer le processus d'octroi des subventions. Elles ont fait l'objet d'une audition menée par le DETEC.

L'audition a été ouverte le 18 mai 2010 et s'est achevée le 31 août 2010. Une prolongation du délai jusqu'au 15 octobre 2010 a été accordée, à leur demande, à la Conférence suisse des directeurs cantonaux des forêts (CDFo), à la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts (CIC) ainsi qu'aux cantons. Le projet a été envoyé à 173 destinataires car il a été remis en même temps que l'audition concernant l'initiative parlementaire « Protection et utilisation des eaux (07.942): modification des ordonnances sur la protection des eaux, l'aménagement des cours d'eau, l'énergie et la pêche ». Seize des destinataires et deux participants qui ont été contactés plus tard se sont prononcés sur l'adaptation des ordonnances d'exécution au développement des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement; parmi les 18 participants, on compte:

- 13 cantons ainsi que la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) et la CDFo / CIC
- 2 associations
- 3 organisations pour la protection de l'environnement

La CDPNP, le canton de VD et la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage approuvent le projet sans réserve. Les cantons du JU et de LU ne font aucune remarque.

Plusieurs destinataires ont critiqué le fait que la présente ordonnance ait été envoyée dans le cadre de l'audition concernant l'initiative sur la protection des eaux et non de celle sur la révision du manuel RPT dans le domaine de l'environnement, les deux sujets étant étroitement liés.

Sur le fond, l'adaptation de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage ainsi que celle de l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau ont été largement approuvées. Les modifications de l'ordonnance sur les forêts ont quant à elles fait l'objet de nombreuses critiques, portant principalement sur le fait que l'octroi des aides financières dépend de la prise en compte des exigences d'une sylviculture proche de la nature, et ce pas uniquement dans le cas de l'entretien des jeunes plantations.

1. Prises de position sur les différentes ordonnances¹

1.1. Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1)

Art. 12a

La modification prévoit qu'à l'avenir, les aides financières allouées aux cantons dans le cadre de la recherche, la formation et des relations publiques seront octroyées de manière globale sur la base de conventions-programmes (al. 2). Conformément à l'article 16, al. 1 et 2 LSU, les aides financières à d'autres bénéficiaires continueront à être allouées au cas par cas par voie de décision ou par contrat.

→ Aucune remarque n'a été faite à propos de cette modification.

Art. 18

Un critère supplémentaire est prévu: l'importance des mesures pour la connexion des biotopes. Cela signifie que les mesures pour la protection des habitats qui ont un effet sur la connexion de tous les biotopes d'une région en plus de servir à la protection et à l'entretien des biotopes directement concernés, auront plus de poids dans le processus de négociation du montant des indemnités globales avec les cantons. De plus, il faut aussi prendre en compte l'importance des mesures pour les espèces animales et végétales qui doivent être préservées en priorité au nom de la diversité biologique. Pour déterminer le montant des indemnités, il faut en outre pouvoir inclure la planification des mesures en plus de leur ampleur, leur qualité et leur complexité.

- Dans l'ensemble, les nouveaux critères sont approuvés.
- Le canton de ZH demande que les critères d'attribution des indemnités soient classés dans un ordre différent, à savoir en fonction de leur importance pour la protection des biotopes.
- L'association suisse pour la protection des oiseaux ASPO / Birdlife Suisse salue l'introduction de la notion de connexion. Elle demande toutefois de ne pas la limiter à des biotopes dignes de protection, mais de l'étendre à des espèces dignes de protection.
- Le groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) refuse les nouveaux critères pour le motif que les critères existants les recouvrent déjà suffisamment.

1.2 Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE; RS 721.100.1)

Art. 2

L'article 8 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE; RS 721.100) prévoit que la Confédération alloue les indemnités aux cantons sous la forme de contributions globales, sur la base de conventions-programmes (al. 1). Des indemnités et des aides financières peuvent être allouées aux cantons au cas par cas pour des projets particulièrement onéreux (al. 2). Jusqu'ici, le passage du premier procédé de financement au deuxième s'est fait de la manière suivante: les indemnités pour les projets onéreux dont les coûts s'élevaient à plus d'1 million de francs étaient toujours traités au cas par cas. La modification assouplit cette limite.

¹ Vous trouverez en annexe un tableau complet de l'évaluation des résultats de l'audition.

- ➔ Une majorité des participants approuve le fait que dans le cas de mesures d'aménagement des cours d'eau, le plafond des coûts pour une indemnisation au cas par cas passe de 1 à 5 millions de francs. La CDFo / CIC demande même que cette somme soit réexaminée et revue à la hausse (al. 2, let. a).
- ➔ La formulation potestative à l'al. 2 ne fait pas l'unanimité. Alors que la CDFo / CIC considère que c'est un critère important, la SAB demande que l'attribution de l'indemnité soit garantie lorsque les conditions sont remplies.
- ➔ La SAB émet une critique à propos de l'art. 2, al. 5: elle considère que le tourisme est constamment désavantagé.
- ➔ Les cantons de AI, SH, GR et de ZH demandent que dans le cadre de projets de protection contre les crues, la qualité des mesures écologiques et les avantages que cela représentent pour les activités récréatives soient davantage mis en avant.
- ➔ Le canton de BE demande l'ajout d'une let. c à l'al. 1 dans laquelle il s'agirait de fixer le montant des indemnités en fonction des besoins financiers du canton pour les différents projets. Il demande également de fixer le plafond des coûts à 2 millions de francs à l'al. 2, let. a.
- ➔ Le canton de NW demande la suppression du critère de la « planification » (al. 3, let. c).

1.3 Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo; RS 921.01)

Art. 38

Actuellement, l'art. 41, al. 4, OFo établit que les aides financières à l'entretien des jeunes peuplements ne peuvent être octroyées que si les mesures visées tiennent compte des exigences d'une sylviculture proche de la nature. Les modifications proposées visent de manière générale à ce qu'à l'art. 38, let. D, OFo, les aides financières et indemnités de la Confédération ne soient allouées que si les mesures tiennent compte des exigences d'une sylviculture proche de la nature en vertu de l'art. 20, al. 2, de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0). Cela vaut également pour les mesures prises dans le domaine des forêts de protection et de la biodiversité des forêts.

- ➔ La grande majorité des participants, plus particulièrement la CDFo / CIC, les cantons et la société forestière suisse refusent ces modifications.
- ➔ Pro Natura et l'ASPO sont satisfaits de voir que les exigences qui concernaient les soins aux jeunes peuplements s'appliquent désormais de manière générale.

Art. 39

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT le 1^{er} janvier 2008, l'octroi de subventions pour les ouvrages de protection selon la LFo est coordonné avec l'octroi de subvention aux mesures selon la LACE. La teneur de l'art. 2 OACE et celle de l'art. 39 OFo sont déjà identiques. C'est pourquoi la définition des deux procédés de financement dans l'art. 39 OFo est modifiée sur le modèle de l'art. 2 OACE (excepté le critère financier du coût global de projets de plus de 5 millions de francs, qui ne s'appliquerait de toute façon pas au présent domaine en vertu de la LFo).

- ➔ Les modifications sont approuvées par tous les participants.
- ➔ La SAB réitère sa critique concernant l'art. 2, al. 2 et 5, OACE.

Art. 41

Les modifications visent à ce que, dans le cadre de la promotion de la diversité biologique de la forêt, l'importance des mesures destinées au maintien et à l'amélioration de la diversité biologique de la forêt qui se trouve dans des zones protégées ou dans des objets d'inventaires nationaux puisse aussi être prise en compte pour déterminer le montant des aides financières globales (let. fbis). Ce nouveau critère permet d'explicitier l'art. 38, al. 3, LFo selon lequel le montant des aides financières destinées au maintien et à l'amélioration de la diversité biologique de la forêt dépend de l'importance et de l'efficacité des mesures.

L'al. 4 actuellement en vigueur, selon lequel les aides financières à l'entretien des jeunes peuplements ne peuvent être octroyées que si les mesures visées tiennent compte des exigences d'une sylviculture proche de la nature, est abrogé en faveur de la nouvelle condition générale concernant la sylviculture proche de la nature à l'art. 38, let. D, OFo.

- ➔ L'ajout d'une let. fbis est rejeté par tous les participants, sauf par les cantons de BE et ZH, car elle n'est pas considérée comme utile ou sensée. Le canton de BE se prononce en faveur de la modification proposée à condition que la Confédération ne mette pas moins de moyens à disposition pour mettre en œuvre les mesures qui ne concernent pas les zones protégées ou les objets d'inventaires nationaux. Le canton de ZH demande de prendre en compte non seulement les inventaires nationaux mais aussi les inventaires supracommunaux.
- ➔ Une grande majorité propose de conserver l'al. 4 conformément aux commentaires sur l'art. 38, let. d, OFo car ces deux dispositions sont étroitement liées.

Art. 43

Jusqu'ici, le montant des aides financières globales aux mesures destinées à améliorer la rentabilité de la gestion des forêts était uniquement fonction, pour les bases de planification dépassant le cadre d'une entreprise, de la surface des forêts du canton. Ce critère est précisé afin de permettre une répartition des moyens qui soit plus efficace: d'une part, en fonction de la surface des forêts du canton et, d'autre part, en fonction de la surface de forêts prise en compte dans les plans (al. 1, let. a).

De plus, les aides financières globales pour les bases de planification dépassant le cadre d'une entreprise ne sont allouées que si celles-ci contiennent des informations sur la manière dont sont remplies toutes les fonctions de la forêt (al. 2bis). Ce critère permet d'explicitier d'une part l'art. 20, al. 1, LFo selon lequel les forêts doivent être gérées de manière que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties, et d'autre part la nécessité d'exécuter les mesures de manière professionnelle (art. 35, al. 1, let. a LFo).

- ➔ Tous les participants refusent ces modifications en invoquant pour motif que le partage proposé serait trop compliqué, peu clair et disproportionné.

2. Annexe*Tableau de l'évaluation*