

08.446

Initiative parlementaire Renouvellement du Fonds suisse pour le paysage

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

du 24 août 2009

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels ainsi que le projet d'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les projets d'actes ci-joints.

24 août 2009

Pour la commission:

Le président, Filippo Lombardi

Condensé

Le Fonds suisse pour le paysage (FSP) a été créé en 1991 à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, en réponse à une initiative parlementaire déposée par les Bureaux des deux conseils qui souhaitaient mettre en place un projet durable dont une large frange de la population et les générations à venir pourraient profiter. Ce fonds était conçu comme un outil indépendant de l'administration fédérale et son but était d'apporter un soutien financier aux projets de sauvegarde et de gestion de paysages ruraux traditionnels. Créé initialement pour une durée de 10 ans, il avait été doté de 50 millions de francs.

En 1998/99, le bilan intermédiaire dressé par le Parlement et le Conseil fédéral s'est révélé positif sur tous les points, si bien que, en 1999, les Chambres fédérales ont prolongé le fonds de 10 ans. Au mois de juin 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) a de nouveau tiré un bilan très positif des activités du fonds et décidé d'élaborer une initiative de commission visant à prolonger une fois encore l'existence de ce fonds. La CEATE-E a élaboré le présent projet, qu'elle a adopté le 24 août 2009 à l'unanimité.

Ce projet prévoit que le FSP soit prolongé de 10 ans et que la Confédération lui alloue 50 millions de francs supplémentaires.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Création du Fonds suisse pour le paysage

Afin de préparer la célébration des 700 ans de la Confédération, les Bureaux des deux conseils ont créé un groupe de travail commun auquel participait un membre de chaque groupe parlementaire. Ce groupe a été chargé de définir la contribution de l'Assemblée fédérale aux célébrations. À l'issue de ses travaux, le groupe de travail a estimé que l'Assemblée fédérale devait mettre sur pied «un projet qui laisserait aux générations futures un patrimoine d'une valeur permanente et qui profiterait à l'ensemble de la population». Après avoir étudié plusieurs possibilités, le groupe de travail a finalement opté pour la création d'un fonds consacré à la sauvegarde et à la gestion de paysages ruraux traditionnels suisses. Il a estimé qu'il était indispensable de créer «un instrument de soutien qui trouve son application partout où il y a une volonté de sauvegarder un paysage et ses valeurs naturelles et culturelles et où cette initiative a besoin d'une aide financière directe, la moins bureaucratique possible». C'est donc dans cette optique qu'il a proposé d'instituer ce fonds, «instrument d'un type nouveau et non conventionnel» qui serait limité à 10 ans. Toutefois, il envisageait déjà une éventuelle prorogation des dispositions provisoires prises dans le cadre du fonds, voire l'édiction de dispositions permanentes, si cette solution donnait satisfaction. Les Bureaux des deux conseils ont alors apporté leur soutien au projet du groupe de travail et ont déposé une initiative parlementaire allant dans ce sens devant les conseils, en novembre 1990.¹ Le 21 mars 1991, le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté le projet d'arrêté fédéral, l'un à l'unanimité, l'autre par 102 voix contre 2, et ont tous deux décidé d'allouer au fonds 50 millions de francs pour 10 ans. Au vote final du 3 mai 1991, les conseils ont approuvé le projet à une écrasante majorité.

1.2 Prorogation du Fonds suisse pour le paysage

Le Fonds suisse pour le paysage (FSP) a commencé son travail dès sa création en 1991. Six ans plus tard, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) avalisait le bilan du fonds, considérant qu'il avait fait la preuve de son utilité et de son efficacité. Elle a alors souligné le caractère exemplaire des projets financés par le fonds, sa rapidité de réaction – non entravée par une bureaucratie lourde –, son impact positif sur l'emploi et sur la mise en place de mesures volontaires ainsi que l'adéquation d'une gestion réduite au strict minimum. Devant les résultats obtenus, la commission a décidé, le 11 novembre 1997, d'élaborer une initiative parlementaire visant à prolonger l'existence du fonds de 10 années supplémentaires et à lui allouer à nouveau

¹ 90.274/90.275 Initiative parlementaire Fonds sur la protection du paysage (Bureau Conseil national et Conseil des Etats)
Rapport du bureau du Conseil national du 23 novembre 1990/Rapport du bureau du Conseil des Etats du 26 novembre 1990 (FF 1991 I 903)

50 millions de francs². Le Conseil national a donné suite à cette initiative le 17 mars 1998, permettant à la CEATE-N de commencer ses travaux. Au mois de mars 1999, le Conseil national a approuvé la prorogation du fonds, par 130 voix contre 27. Le Conseil des Etats s'est rallié à cette décision au mois de septembre 1999, par 25 voix contre 2.

1.3 Initiative parlementaire

Le 23 juin 2008, la CEATE-E a décidé à l'unanimité d'élaborer une initiative parlementaire en vue d'une prorogation du fonds de 10 nouvelles années, soit jusqu'à 2021. L'initiative prévoyait de plus d'allouer au FSP une contribution fédérale supplémentaire de 50 millions de francs pour cette nouvelle période. La commission a, comme le prévoit l'art. 109, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl)³, présenté son initiative à la CEATE-N, qui s'y est ralliée le 27 janvier 2009, par 16 voix contre 3 et 5 abstentions. Si le succès et l'efficacité du fonds ont été unanimement soulignés, son financement a donné lieu à quelques controverses: la CEATE-N a ainsi demandé à sa commission homologue du Conseil des Etats d'examiner plusieurs variantes de financement, et notamment la possibilité d'un financement du fonds sur le budget ordinaire de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

1.4 Travaux de la commission

Le 20 avril 2009, après avoir pris note de l'approbation de sa commission homologue, la CEATE-E a entamé les travaux d'élaboration d'un projet d'acte. Elle a entre autres dû déterminer s'il était nécessaire d'envoyer le projet en procédure de consultation. Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit et devrait donc, en principe, faire l'objet d'une telle procédure. La commission a toutefois considéré que, s'agissant uniquement de la prorogation d'un acte déjà existant, sans modification de fond, il n'était pas nécessaire de procéder à une consultation. Elle a en lieu et place décidé d'auditionner le 26 juin 2009 le FSP et la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). S'étant informée de l'avis de ces organisations sur le principe d'une reconduction du fonds ainsi que sur les avantages et les inconvénients des différents modes de financement envisagés, elle a finalement approuvé le présent projet à l'unanimité, le 24 août 2009.

1.5 Examen d'autres modèles de financement

Les modèles de financement en discussion étaient le système actuel, donc le financement direct par arrêté fédéral, le financement par crédit-cadre et le financement sur le budget de l'OFEV (avec ou sans compensation).

² 97.446 Initiative parlementaire Prorogation de l'arrêté fédéral du 03.05.1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels (CEATE-N)

³ RS 171.10

La CEATE-E s'est prononcée à l'unanimité pour le système actuel. Ainsi les 50 millions sont versés au fonds en une fois, ce qui permet au fonds d'employer au mieux les ressources pendant les 10 ans et de bénéficier de tous les intérêts.

La CEATE-E s'est opposée tout aussi unanimement à une compensation du montant par l'Office fédéral de l'environnement, car le budget que cet office consacre à la sauvegarde de la nature et du paysage est très serré et une compensation irait à l'encontre de l'intention déclarée de renforcer le secteur nature et paysage avec ce fonds.

L'objectif, lorsque ce fonds a été créé, était d'ailleurs explicitement de «trouver une solution indépendante de l'administration fédérale et aussi efficace que possible» (FF 1991 I 915). Le fonds devait servir à soutenir de bons projets lorsque les instruments ou moyens disponibles ne le permettaient pas. En conséquence, les aides financières prévues à l'art. 7 de l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels⁴ peuvent être octroyées subsidiairement aux aides financières ordinaires de la Confédération et des cantons. Lors de la première prorogation de l'arrêté fédéral, la commission était d'avis que le concept d'indépendance avait donné de bons résultats, «considérant notamment l'effort de rationalité déployé par le FSP dans l'utilisation des fonds qui lui sont alloués» (FF 1999 870).

1.6 Auditions

Le FSP et la DTAP ont tous deux approuvé la prorogation du fonds selon les mêmes modalités. Remontant à sa création, le FSP a rappelé que l'objectif était alors de mettre sur pied un projet durable dont la population suisse pourrait profiter. Avec les atteintes à la biodiversité, à la nature et au paysage que l'on voit se multiplier en Suisse, il est clair qu'il faut agir.⁵ Or, un financement du fonds sur le budget de l'OFEV pourrait rendre plus incertaine la planification des activités du fonds et affecter sa capacité de réaction, alors même que l'entretien du paysage rural demande des efforts constants et donc un financement qui soit assuré sur plusieurs années. En outre, avec un financement prévu au budget ou assuré par un crédit-cadre, le FSP se trouverait privé du rendement des intérêts qu'il touche sur la fortune du fonds, rendement qui lui permet de couvrir les frais administratifs et donc de consacrer plus de ressources aux projets qu'il soutient. Le FSP considère ces intérêts comme une sorte de compensation au renchérissement, les 50 millions attribués en 1991 correspondant, en 2008, à environ 62 millions.⁶ Le FSP s'est également prononcé contre une compensation sur le budget de l'OFEV. Le budget de ce dernier consacré à la sauvegarde de la nature et des paysages est en effet déjà trop serré, et il a déjà fait l'objet de restrictions au cours des dernières années. Il ne pourrait donc pas supporter des coupes supplémentaires au titre d'une compensation. Prévoir une compensation reviendrait purement et simplement à amputer les ressources fédérales allouées à la sauvegarde de la nature et du paysage, ce qui irait à l'encontre de l'objectif visé. Par ailleurs, le FSP a souligné qu'il n'était pas clairement rattaché à

⁴ RS 451.51

⁵ Examens environnementaux de l'OCDE, Suisse, OCDE, 2007.

⁶ Indice des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique (OFS): IPC 1991 83.3, IPC 2008 103.7

l'OFEV, puisqu'il relevait également pour partie de l'Office fédéral de l'agriculture, de l'Office fédéral du développement territorial et du secrétariat d'Etat à l'économie.

Aux yeux de la DTAP, le FSP revêt une grande utilité: elle salue donc sa reconduction. La DTAP souligne que ce fonds a permis la réalisation de nombreux projets et d'initiatives personnelles qui, sans lui, n'auraient vraisemblablement pas vu le jour, que ce soit par ex. pour des raisons de lenteur des procédures relatives aux budgets ordinaires ou de lourdeurs administratives. La DTAP rejette l'idée d'un financement inscrit au budget de l'OFEV. Elle affirme que le FSP constitue une extension indispensable aux programmes mis sur pied par l'administration puisqu'il travaille sur des projets émanant du terrain et soutient des initiatives personnelles. En inscrivant son financement au budget de l'OFEV, tous les avantages que le FSP retire de cette position seraient perdus. Il en irait de même, selon elle, avec un financement fondé sur un crédit-cadre, qui ne permet pas d'avoir la souplesse nécessaire pour accorder un soutien adapté aux initiatives individuelles.

Toujours selon la DTAP, prévoir une compensation sur le budget de l'OFEV reviendrait à reprendre d'une main ce qui a été donné de l'autre, puisque cela obligerait à faire une croix sur d'autres mesures de protection du paysage. La DTAP soutient pleinement la solution qui consiste à reconduire le système actuel, seule solution à même de garantir un financement de projets spécifiques de valeur qui soit non seulement respectueux des règles, mais également rapide parce que libéré de procédures administratives trop lourdes. Elle est d'avis que le système actuellement en place a largement fait ses preuves et qu'il n'y a pas lieu de le modifier, sous peine de le rendre inefficace.

2 Fonds suisse pour le paysage

2.1 Rôle du Fonds suisse pour le paysage

Pourvoyeurs de ressources exploitables au sens socio-économique du terme, telles que le paysage, les matières premières, l'énergie, ou encore le tourisme, les paysages ruraux traditionnels jouent aussi un rôle important en tant que zones de compensation écologique pour le développement des plantes et des animaux ainsi que dans le maintien des conditions de vie naturelles. Ils sont également, selon le terroir et selon l'histoire, porteurs d'une identité régionale.

Pourtant, leur situation déjà précaire ne cesse de se dégrader. D'une manière bien visible d'une part, en raison de l'urbanisation croissante et de la construction de nouvelles infrastructures, mais aussi d'une manière plus insidieuse, par étapes. Ainsi disparaissent les espaces naturels nécessaires à la survie de la faune et de la flore; les haies et les bosquets sont arrachés, les tas d'épierreage sont éliminés, les mares et les zones humides sont comblées ou asséchées.

Des interdictions et des obligations légales ne pouvant suffire à garantir la sauvegarde des paysages ruraux traditionnels, des incitations ont été mises en place avec le FSP pour encourager les actions volontaires visant à la sauvegarde et à la gestion de ces paysages. Ainsi, le FSP soutient différents projets centrés sur la conservation de la biodiversité et de la diversité des paysages ruraux, qui prévoient la mise en œuvre des mesures suivantes:

- une gestion et un entretien adéquats des paysages ruraux traditionnels et proches de l'état naturel;
- la restauration de territoires vitaux naturels;
- le renouvellement par des méthodes douces et le rétablissement d'éléments caractéristiques du paysage tels que des murs de pierres sèches, des toits en tavillons, etc.
- la revitalisation de vergers, de haies, d'allées et de lisières de forêts;
- la renaturation de cours d'eau canalisés ou recouverts;
- la rénovation de villages ou de localités selon des principes écologiques;
- la diffusion de l'information sur la nécessité de sauvegarder et d'entretenir les paysages ruraux traditionnels.

Le FSP a, selon la loi, une mission d'information et de conseil mais aussi de financement de projets liés à la sauvegarde des paysages. Ce fonds est apolitique et ne dispose pas du droit de recours réservé aux associations.

2.2 Organisation

Le FSP est une institution indépendante de l'administration. Une commission composée de 9 à 13 membres nommés par le Conseil fédéral décide de l'attribution des aides financières. Le FSP est placé sous la surveillance du Conseil fédéral. Les décisions de la commission du FSP peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

La commission actuelle compte 13 membres et est structurée en plusieurs comités spécialisés chargés respectivement du traitement des demandes de financement, de l'information et des relations publiques, de l'administration et des finances. Les grands projets sont suivis par un membre de la commission. En moyenne, les membres de la commission consacrent environ 10 jours par an au suivi d'un projet, en plus du temps nécessaire à l'examen et à la sélection des projets.

La commission soumet l'évaluation préalable des demandes d'aide financière à son secrétariat. Ce dernier contrôle régulièrement l'état d'avancement du traitement des demandes et de la réalisation des projets ayant reçu des contributions. Il est actuellement doté de 4,55 postes.

2.3 Activités du Fonds suisse pour le paysage

Durant les 18 années qui ont suivi sa création, le FSP a globalement financé 1445 projets (cf. tableau). Sur 2456 demandes déposées, environ 40 % ont été rejetées. La plupart des projets ayant obtenu un financement ont été réalisés dans les cantons du Tessin, des Grisons et du Valais, ce qui montre bien l'importance que revêt ce fonds pour la préservation des richesses naturelles des régions alpines. Toutefois, eu égard à la superficie des cantons, il apparaît que ce sont les cantons situés dans les régions du Jura et sur le Plateau qui ont le plus bénéficié des contributions du FSP (en particulier les cantons du Jura, de St-Gall, de Thurgovie, de Zurich, de Schaffhouse, de Bâle-Campagne et de Genève).

Projets soutenus par le Fonds suisse pour le paysage de 1991 à 2008

Types de projets	Nombre de projets financés
Paysages entiers	260
Parcs naturels, biotopes, réseaux biologiques	264
Exploitation, entretien, infrastructures	225
Revitalisation des eaux	143
Chemins, allées, bâtiments, zones urbaines	412
Education à l'environnement, information, études, concepts	141
Total	1445

Le FSP se fonde sur une politique d'encouragement des initiatives individuelles. Cette politique vise à inciter les organisations locales ou régionales à prendre elles-mêmes les choses en main. Le FSP crée ainsi des effets de synergie entre les différents domaines que sont l'agriculture, le tourisme, la construction et l'artisanat traditionnel. En outre, le FSP procure, par ses contributions financières, une aide économique régionale bienvenue et créatrice d'emplois à des régions économiquement défavorisées. Ces aides font souvent bouler de neige et encouragent les investisseurs à s'engager beaucoup plus largement dans les régions concernées. De nombreux projets ont valeur de modèle et encouragent la réalisation d'autres idées.

2.4 Charge administrative

Pour mesurer l'efficacité du FSP, le plus intéressant est de considérer la charge administrative que celui-ci doit supporter. Au cours des 10 dernières années (de 1999 à 2008), la part de ces charges (personnel, matériel et commission) était en moyenne de 13 % du budget total.⁷ Or, une grande partie de ces charges comprenait les opérations de sélection, de suivi et de contrôle des projets, soit des «charges d'accompagnement de projet» qui constituent stricto sensu, non pas des charges administratives, mais des charges de projet.⁸ Comme on peut considérer – et encore est-ce une estimation prudente – que 60 % à 70 % des charges sont liées aux opérations de sélection, de suivi et de contrôle des projets, il apparaît que les charges administratives du FSP varient en réalité *entre 4 et 5 % du budget total*.

Ces chiffres sont à analyser à la lumière d'une étude de la Fondation ZEW0 qui, pour 2007, chiffre en moyenne à quelque 22 % du budget total les charges administratives des organisations d'utilité publique, soit 8 % de charges d'obtention des financements et 14 % d'autres charges administratives.⁹ Pour ce qui est des 8 %, la comparaison avec le FSP n'est évidemment pas pertinente, puisque celui-ci est en grande partie financé par la Confédération et n'a donc comparativement que peu de charges de

⁷ Rapports d'activité du FSP des années 98/99/00, 01/02/03, 04/05, 06/07 et comptes annuels de 2008.

⁸ Répartition selon les directives de la fondation ZEW0. La Fondation ZEW0 est le service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons. Son but est d'assurer la transparence et la loyauté sur le marché des dons en Suisse.

⁹ Etude «Kostenstruktur und Fundraising-Effizienz gemeinnütziger Organisationen», Stiftung ZEW0, Zürich, 2009.

financement. Mais au chiffre de 14 % de charges administratives sur le budget total, le FSP peut opposer une moyenne de 4 à 5 % seulement. Par conséquent, si on le compare avec une organisation d'utilité publique, le FSP apparaît comme particulièrement efficace dans la gestion et la répartition des fonds qui lui sont alloués.

3 Le projet dans ses grandes lignes

3.1 Prorogation du fonds

L'arrêté fédéral de 1991 doit pour la deuxième fois (la première fois en 1998) être prorogé de 10 ans, soit jusqu'au 31 juillet 2021. Pour le surplus, l'arrêté ne subit pas de modifications significatives.

3.2 Financement du fonds

Le fonds sera à nouveau doté pour la période de 2011 à 2021 d'un montant de 50 millions de francs pour financer ses activités.

4 Explication de certaines dispositions de l'acte modificateur

Préambule

Toutes les lois fédérales (le présent arrêté est matériellement une loi fédérale), qui ont été édictés sous l'ancienne Constitution, doivent maintenant indiquer dans le préambule du texte à réviser les dispositions constitutionnelles en vigueur.

Art. 1, al. 1

Le fonds a été institué en 1991 à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, soit il y a près de 20 ans. Le passage qui le mentionne dans l'art. 1 peut désormais être supprimé. Le principe avéré de l'octroi, dans les limites des moyens disponibles, d'une aide fédérale au financement des mesures visant à sauvegarder et à entretenir des paysages ruraux traditionnels est en revanche conservé.

Art. 11, al. 3

La validité du texte est prorogée de 10 autres années, soit jusqu'en 2021. Le moment de l'entrée en vigueur est fixé pour permettre une transition sans interruption (ch. II, al. 2).

5 Conséquences

5.1 Conséquences personnelles et financières

La réalimentation du fonds coûte 50 millions de francs au total à la Confédération pour les années 2011 à 2021. L'ensemble des investissements induits est estimé à 200 millions de francs.

Les charges administratives (commission, secrétariat, expertise, conseil et suivi, vérification et contrôle des projets, comptabilité, etc.) restent inchangées.

5.2 Applicabilité

Le fonds et ses contacts directs avec les requérants et les cantons ont prouvé l'applicabilité, la praticabilité et l'efficacité du système pendant près de 20 ans. Ce mode avéré doit être maintenu.

5.3 Autres conséquences

Les aides financières pour des projets concrets sont une contribution positive à l'identité régionale et au renforcement des régions économiques situées en périphérie.

6 Rapport avec le droit européen

Le projet d'acte législatif n'a aucun lien particulier avec le droit de la communauté européenne.

7 Bases légales

7.1 Constitutionnalité et légalité

Conformément à l'art. 78, al. 3, de la Constitution¹⁰, la Confédération peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine. La sauvegarde et la gestion des paysages ruraux traditionnels font partie des efforts méritant soutien aux termes de cet article constitutionnel.

7.2 Délégation de la compétence législative

Le présent acte législatif ne contient aucune norme de délégation pour édicter une ordonnance.

7.3 Forme de l'acte législatif

Conformément à l'art. 22, al. 1, LParl, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

¹⁰ RS 101