



ad 18.401

Initiative parlementaire Renouvellement du Fonds suisse pour le paysage

**Rapport du 13 août 2018 de la Commission de l'environnement,
de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États**

Avis du Conseil fédéral

du 7 novembre 2018

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 13 août 2018 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États concernant le renouvellement du Fonds suisse pour le paysage.

Veillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 novembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Par courrier du 29 août 2018, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a soumis pour avis au Conseil fédéral un projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels¹ et un projet d'arrêté fédéral sur le financement du fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels.

Les deux projets se fondent sur l'initiative parlementaire «Renouvellement du Fonds suisse pour le paysage 2021-2031» (18.401). Ils visent à renouveler pour 10 ans et à doter à nouveau de 50 millions de francs le Fonds suisse pour le paysage (FSP), qui a été créé en 1991 à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération et qui a déjà été renouvelé pour 10 ans à deux reprises.

2 Avis du Conseil fédéral

La Suisse se caractérise par la diversité de ses paysages uniques et typiques. Ceux-ci augmentent l'attrait du cadre et de la qualité de vie, forgent l'identité régionale et présentent des atouts dont bénéficient l'économie, notamment le tourisme, et la population dans son ensemble. Les prestations du paysage dépendent donc de la qualité de celui-ci. Or le paysage subit des pressions, comme le montre le rapport Environnement Suisse². Des espaces non bâtis et de détente ainsi que des structures et des éléments paysagers typiques disparaissent en raison de l'urbanisation, du développement des infrastructures de transport et de la rationalisation croissante de l'agriculture.

Dans ce contexte, le FSP fournit depuis 28 ans un travail remarquable. Avec près de 2500 projets de valorisation soutenus à ce jour, il contribue en effet grandement à la sauvegarde et à la gestion de paysages ruraux traditionnels sur tout le territoire et complète efficacement les instruments d'encouragement de la Confédération prévus par la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage³ et la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁴. De plus, le FSP accomplit ses tâches sans excès bureaucratique et utilise efficacement les fonds qui lui sont alloués. Il promeut des actions locales et concrètes au moyen d'aides initiales et de mesures incitatives, qui ont un réel effet multiplicateur. En effet, chaque franc alloué par le FSP stimule des investissements supplémentaires à hauteur de 3 à 3,5 francs des cantons, des communes, des porteurs de projet et de tiers. Ainsi, les projets du fonds génèrent et maintiennent des emplois, et contribuent à la création de valeur ajoutée, notamment

¹ RS **451.51**

² Conseil fédéral suisse 2015: Environnement Suisse 2015, rapport du Conseil fédéral, Berne: www.bafu.admin.ch > Publications, médias > Rapports sur l'environnement

³ RS **451**

⁴ RS **910.1**

dans des régions économiquement défavorisées. Le fonds bénéficie d'ailleurs du soutien quasiment unanime des cantons.

Comme dans son avis du 28 octobre 2009 sur le renouvellement pour la période de 2011 à 2021⁵, le Conseil fédéral reconnaît que le FSP affiche des performances remarquables. Les demandes de soutien en provenance des régions sont toujours aussi nombreuses, et les fonds actuels du FSP seront épuisés en 2020. Pour des raisons politiques, le Conseil fédéral est d'avis que la Confédération ne devrait plus allouer de moyens supplémentaires au fonds. D'une part, lorsqu'il a alimenté le fonds à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, le Parlement a considéré ce versement comme unique. D'autre part, les fonds spéciaux constituent des budgets parallèles au budget fédéral ordinaire, compliquent les comptes de la Confédération et partant obscurcissent ces derniers. Le Conseil fédéral est favorable à un approvisionnement du fonds par des moyens privés.

Si le Parlement se prononce en faveur du maintien de la participation fédérale au fonds, le Conseil fédéral est d'avis que les conditions relevant du droit privé régissant l'engagement du personnel du Secrétariat par la Commission FSP ainsi que la rémunération dudit personnel à partir des fonds du FSP devront figurer explicitement dans un acte juridique.

De plus, le Conseil fédéral est d'avis que le projet devrait être complété par une base juridique réglant le rattachement du FSP à la trésorerie fédérale. En vertu de l'art. 61 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération⁶, l'Administration fédérale des finances peut rattacher des unités de l'administration fédérale décentralisée qui tiennent leur propre comptabilité à la trésorerie centrale pour la gestion de leurs liquidités. Sur la base d'une loi spéciale, cette possibilité vaut également pour les organisations. Le FSP détient, depuis sa création, un compte de titres auprès de la trésorerie fédérale et lui confie ainsi la gestion de ses fonds. Or il ne fait pas partie de l'administration fédérale décentralisée au sens de l'annexe 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁷. De plus, l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels en vigueur ne règle pas explicitement la détention d'un compte de titres, raison pour laquelle il devra être complété si le Parlement décide de renouveler le FSP.

Le cas échéant, l'arrêté fédéral précité, forme d'acte de portée générale sujet au référendum qui, en vertu de l'art. 163 de la Constitution⁸ n'existe plus, devra être transformé en loi fédérale.

⁵ FF 2009 6867

⁶ RS 611.0

⁷ RS 172.010.1

⁸ RS 101

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative.

Propositions subsidiaires:

Si le Parlement approuve les projets, le Conseil fédéral proposera, conformément aux explications fournies au ch. 2, de compléter le projet en y intégrant les dispositions suivantes:

Art. 9 al. 3

³ Le personnel du Secrétariat est engagé sur la base de contrats de droit privé et rémunéré par le Fonds.

Art. 10a Gestion des actifs

L'Administration fédérale des finances gère les liquidités du fonds dans sa trésorerie centrale.

Dans ce cas également, sur la base des explications fournies au ch. 2, le Conseil fédéral proposera de transformer en loi l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels.