

# **Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)**

## **Rapport du 3 septembre 2003 de la Commission de gestion du Conseil national, sur la base d'une évaluation de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration**

### **Réponse du Conseil fédéral**

du 15 décembre 2003

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Dans son rapport du 3 septembre 2003, votre Commission a étudié les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) mis en place en 1977 et recommandé une série de mesures destinées à augmenter l'efficacité de sa mise en œuvre.

Le Conseil fédéral vous remercie de cette analyse approfondie et de votre engagement en faveur des paysages, des sites et des monuments naturels les plus remarquables de Suisse. Il est conscient de l'importance de l'IFP pour la politique de protection de la nature et du paysage. Il partage l'avis général qui ressort de votre rapport et selon lequel l'instrument qu'est l'IFP doit être renforcé et ses effets améliorés en collaboration avec les autorités à tous les niveaux, en tenant compte autant que possible des intérêts de la population et des personnes directement concernées. Il prend note avec satisfaction des améliorations de procédures constatées à l'échelle de la Confédération pour ces dernières années et de la baisse du nombre des objets de l'IFP qui ont été altérés dans le cadre d'activités de la Confédération.

La conception «Paysage suisse» élaborée en 1997 par le Conseil fédéral a mis en place des conditions qui garantissent la prise en compte des intérêts de protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de toutes les tâches de la Confédération ayant une incidence sur le territoire. La mesure 7.12 «Examen des stratégies et des objectifs de protection dans les objets IFP» reprend la préoccupation essentielle exprimée dans votre rapport; elle n'a toutefois pas été suffisamment mise en pratique jusqu'ici. Le Conseil fédéral va donner à cette mesure une plus grande priorité, afin de garantir que l'examen souhaité soit effectué systématiquement à partir de 2004.

Dans votre rapport, vous avez formulé cinq recommandations, au sujet desquelles le Conseil fédéral répond dans les délais souhaités, comme suit:

*ad Recommandation 1:*    **Buts de l'IFP en matière de protection**

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral d'examiner et de préciser les objectifs de protection de l'IFP spécifiques à chaque objet. Ces objectifs doivent être reformulés sous l'angle d'un développement régional global et d'une politique environnementale moderne. Cette nouvelle formulation doit s'effectuer dans le cadre d'une collaboration fructueuse entre les autorités, en association avec la population et les personnes directement concernées.

*Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 1 pour autant que la rubrique 810.4600.201 Nature et paysage couvre les besoins en personnel qui en découlent:*

Le Conseil fédéral est conscient depuis un certain temps des faiblesses de l'IFP. La procédure à suivre et les mesures d'amélioration possibles ont déjà fait l'objet de discussions préliminaires. Pour fournir une description géographique des objets IFP ainsi que de leurs éléments et de leurs potentiels dignes de protection, il faut d'abord réunir et analyser les données disponibles et se rendre sur le terrain. Ceci devrait permettre de décrire les objets de manière circonstanciée et de formuler des buts de protection et de développement pour les objets et les régions concernés. Il faudra veiller à coordonner cette démarche avec les autorités compétentes au niveau fédéral et cantonal et à y associer les milieux concernés (communes, personnes directement impliquées, population) pour favoriser le développement durable de la région en question.

*ad Recommandation 2:*    **Coordination et intégration de l'IFP  
dans les autres domaines politiques ayant  
une incidence sur le territoire**

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral de mieux ancrer l'IFP dans les domaines politiques à incidence spatiale. En vue d'améliorer la coordination, il conviendrait de vérifier s'il serait judicieux de désigner l'Office fédéral de l'aménagement du territoire comme autorité indépendante de décision. Il faut que le Conseil fédéral continue de s'engager en faveur d'une application coordonnée de la législation relative à l'aménagement du territoire et exploite les synergies entre l'IFP et le droit relatif à l'aménagement du territoire.

*Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 2 pour ce qui est d'une meilleure implantation de l'IFP dans les domaines politiques ayant une incidence sur le territoire et de la mise à profit des synergies entre l'IFP et la législation sur l'aménagement du territoire. Mais il estime que donner la compétence de décision à une autorité unique irait à l'encontre de l'intention exprimée dans la loi sur la protection de la nature et du paysage, qui veut que chaque autorité fédérale*

*réponde de l'impact de ses décisions sur le paysage. A son avis, cette concentration doit donc être évitée:*

Concentrer les décisions en une autorité unique, supposerait que cette autorité dispose des spécialistes nécessaires. Il ne suffirait pas de déplacer des postes, il faudrait en créer d'autres, avec les coûts que cela représente. Lors de la préparation de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (RO 1999 3071), il avait été envisagé d'opérer une concentration des décisions. Le comité directeur avait rejeté cette éventualité parce qu'aucune autorité fédérale en place ne dispose de tous les spécialistes nécessaires et qu'une telle concentration aurait exigé un profond remaniement de l'organisation de l'administration (voir à ce sujet le rapport global du groupe de travail interdépartemental du 27 septembre 1994, publié par le Contrôle administratif du Conseil fédéral, 104.823 f).

*ad Recommandation 3:    **Acceptation de l'IFP***

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral d'améliorer l'acceptation à l'égard de la mise en œuvre de l'IFP au travers de mesures appropriées dans le domaine de la coordination, de l'information et de la participation.

*ad Recommandation 4:    **Relations publiques***

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral de faire apparaître et d'encourager, dans son travail de relations publiques concernant l'IFP, les synergies entre protection et utilisation.

*Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre les recommandations 3 et 4:*

Il n'a pas été possible jusqu'ici de fournir au niveau fédéral les documents voulus dans le domaine de l'information et de l'éducation, en raison du manque de personnel et de moyens financiers. Dépourvus d'un matériel de base, les cantons n'ont pas vu non plus la nécessité d'opérer un travail de relations publiques en faveur de leurs objets IFP. Ce travail va être effectué en concertation avec les services fédéraux concernés et les cantons, dans l'intérêt d'un développement durable et homogène du paysage.

*ad Recommandation 5:    **Bases d'information pour évaluer les évolutions au sein des objets de l'IFP***

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral d'axer davantage sur l'IFP les systèmes d'information dont dispose la Confédération en matière de territoire et d'environnement.

*Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 5:*

Cette recommandation peut être mise en œuvre sans coût supplémentaire. L'adaptation des systèmes d'information concernant le territoire et l'environnement et la définition de critères, d'indicateurs et de normes fiables peuvent se faire dans le cadre des ressources de personnel et des moyens financiers actuels.

## Conséquences financières et besoins en personnel

D'après les évaluations sommaires dont nous disposons, la mise en œuvre de la recommandation 1, «Buts de l'IFP en matière de protection», entraînera pour chaque objet IFP des coûts de 20 000 francs en moyenne; la fourchette des coûts va de 5000 francs pour les petits objets à 80 000 francs pour des objets complexes à grande surface. La révision des 162 objets de l'inventaire représente donc au total un investissement de plus de 3 millions de francs. Pour la mise en œuvre des recommandations 3, «Acceptation de l'IFP», et 4, «Relations publiques», il faut s'attendre à ce que les activités de la Confédération entraînent des frais exceptionnels d'organisation de l'ordre de 500 000 francs et occupent un demi-poste pendant deux ans.

Si l'on ajoute à cela les coûts supplémentaires de personnel et de matériel dus aux travaux d'ordre général, à la coordination des mandats de tiers, à la révision de l'ordonnance sur l'IFP et à la préparation des aides à l'exécution nécessaires, il en résultera, pour la mise en œuvre de toutes les recommandations, un total de 4 millions de francs à la charge de la Confédération. Au niveau cantonal aussi, des ressources humaines et financières supplémentaires seront nécessaires, en particulier pour la phase intensive de collaboration avec la population; cela représentera 1 à 2 millions de francs ainsi qu'un total de postes de 300 à 500 %. Vu la situation financière tendue de la Confédération (et de nombreux cantons), ce projet devra être étalé sur une durée de 6 à 8 ans.

En raison des décisions prises par le Parlement au sujet du programme d'allègement budgétaire 2003, et plus particulièrement en raison des coupures effectuées dans les dépenses de fonctionnement de l'OFEFP (personnel, services de tiers), qui vont au-delà des économies proposées par le Conseil fédéral, cette tâche exceptionnelle ne peut être menée à bien avec les ressources subsistantes. C'est pourquoi le Conseil fédéral autorise le DETEC à financer, à la charge de la rubrique 810.4600.201 de l'OFEFP (Protection de la nature et du paysage) et pour une durée de cinq ans, un poste qui sera affecté à la mise en œuvre des recommandations de la Commission de gestion du Conseil national.

15 décembre 2003      Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz