



17 avril 2019

Rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur les adaptations d'ordonnances au dé- veloppement des conventions- programmes dans le domaine de l'environnement pour la période 2020-2024

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2019

N° de référence : R205-1478

Table des matières

1. Contexte	3
2. Commentaire des différentes modifications	4
2.1 Modification de l'ordonnance sur la protection des eaux	4
2.2 Modification de l'ordonnance sur les forêts	4
3. Relation avec le droit international	5
4. Conséquences.....	5
4.1 Conséquences pour la Confédération	5
4.2 Conséquences pour les cantons.....	5
4.3 Conséquences pour les communes	5
4.4 Autres conséquences	5

1. Contexte

Depuis 2008, la Confédération gère les subventionnements qu'elle octroie aux cantons dans le domaine de l'environnement au moyen de conventions-programmes. Dans ces conventions, la Confédération et les cantons fixent ensemble les objectifs environnementaux à atteindre et les subventions que celle-ci met à disposition à cette fin. Alors que la Confédération assure la conduite stratégique et dirige l'exécution des tâches en fixant les objectifs à atteindre, les cantons définissent eux-mêmes la manière dont ils souhaitent concrètement réaliser les objectifs convenus. Pour la période en cours (2016-2019), la Confédération et les cantons ont conclu 250 conventions-programmes pour un montant total de 977 millions de francs.

Les bases légales régissant ces conventions-programmes ne doivent guère être modifiées pour la prochaine et quatrième période de programme (2020-2024). En effet, seules les dispositions transitoires dans les domaines des eaux et des forêts requièrent, faute de données de base, des adaptations minimales. Deux dispositions transitoires doivent ainsi être prolongées de cinq ans, soit jusqu'à la fin de la quatrième période de programme.

Les conventions-programmes sont en général conclues pour quatre ans. En vertu de l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC ; RS 611.01), les crédits d'engagements relatifs aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement devront, en raison de leur grande portée financière, être conformes au programme de la législature et être soumis au Parlement avec un message séparé à partir de 2024. Ce dernier sera soumis au Parlement au plus tard six mois après l'adoption du message sur le programme de la législature. Jusqu'à présent, les crédits d'engagement étaient demandés avec le budget quelques mois avant l'approbation du message sur le programme de la législature. La manière la plus simple de coordonner le calendrier pour ces deux messages est de prolonger exceptionnellement la quatrième période de programme d'un an. Afin de respecter les exigences de l'OFC, la prochaine période de programme durera cinq ans, soit de 2020 à 2024.

2. Commentaire des différentes modifications

2.1 Modification de l'ordonnance sur la protection des eaux

Dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011, al. 3

Dans sa version actuelle, l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) prévoit que, à partir de 2020, le montant des indemnités tiendra compte de la longueur du tronçon revalorisé et de la largeur du fond du lit. Lors de l'entrée en vigueur de la disposition, le 1^{er} juin 2011, il était prévu de financer les projets de revitalisation sur la base de prix standard par unité de prestation (p. ex. 5000 francs par mètre linéaire d'un cours d'eau d'une largeur de 10 à 15 m). La période de transition allant jusqu'en 2016, qui avait à l'époque été jugée suffisante pour établir ces prix standard, a toutefois dû être prolongée jusqu'à fin 2019 dans le cadre de l'ordonnance du 28 janvier 2015 sur les adaptations d'ordonnances dans le domaine de l'environnement, liées en particulier aux conventions-programmes à conclure pour la période allant de 2016 à 2019. Il est toutefois vite apparu que le nombre de projets terminés était toujours insuffisant pour fournir les données utiles à la fixation de tels prix standard. Les bases de données supplémentaires nécessaires sont actuellement élaborées par les cantons et seront ensuite évaluées. C'est pourquoi la disposition transitoire, al. 3, doit à nouveau être prolongée de cinq ans (une période de programme), à savoir jusqu'au 31 décembre 2024. En outre, le montant des indemnités versées doit continuer à être déterminé selon l'ampleur des mesures.

Le principe selon lequel le montant des indemnités est fixé selon l'importance des mesures pour le rétablissement des fonctions naturelles des eaux et selon leur efficacité (art. 62b, al. 3, de la loi fédérale sur la protection des eaux ; RS 814.20) est toujours respecté, puisque des indemnités plus élevées seront allouées aux projets proposant davantage d'espace réservé aux eaux, un bon rapport coût-bénéfice et une revitalisation particulièrement favorable aux activités de loisirs (critères cités à l'art. 54b, al. 1, let. c à e, OEaux). L'incitation à augmenter l'efficacité des mesures de revitalisation des eaux est ainsi maintenue.

2.2 Modification de l'ordonnance sur les forêts

Disposition transitoire de la modification du 17 août 2016, al. 2

Afin d'améliorer la rentabilité de la gestion des forêts, l'art. 43, al. 1, let. j, de l'ordonnance sur les forêts (OFo ; RS 921.01) prévoit que le montant des aides financières globales allouées pour des mesures visant l'adaptation ou la remise en état d'équipements de desserte est fixé en fonction du nombre d'hectares de la forêt desservie. Introduite à la suite de la révision de l'art. 38a de la loi sur les forêts (RS 921.0), cette disposition est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017. Étant donné qu'il n'existait, au moment de la décision du Parlement, aucune base technique permettant de fixer un montant forfaitaire par hectare au sens de l'art. 43, al. 1, let. j, OFo, la disposition transitoire de la modification du 17 août 2016, al. 2, a été introduite dans l'OFo. Le montant des aides financières peut donc continuer à être déterminé en fonction de l'ampleur et de la qualité des mesures.

Selon une enquête menée en 2016 et en 2017, la détermination d'un montant forfaitaire par hectare semblerait constituer une solution réalisable pour promouvoir, sur la base des prestations, les dessertes forestières dont les fondements techniques et pratiques nécessitent plus de temps que prévu. D'une part, lors de la promulgation de la disposition transitoire, le législateur n'a pas tenu compte du fait que les délais fixés pour la préparation de la période de cinq ans à venir en vue de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) étaient courts. La consultation externe doit donc déjà avoir lieu au premier semestre 2018. D'autre part, l'expérience tirée d'autres domaines RPT montre qu'une entente des services fédéraux en matière de valeurs indicatives et une participation des cantons et d'autres parties prenantes peuvent certes s'avérer bénéfiques, mais sont également gourmandes en temps. Pour ces raisons, la disposition

transitoire de la modification du 17 août 2016, al. 2, doit être prolongée jusqu'au 31 décembre 2024.

3. Relation avec le droit international

Ce projet n'a aucun lien avec le droit international.

4. Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'entraînera aucune conséquence directe en matière de finances ou de personnel pour la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons

La prolongation des deux dispositions transitoires permet aux cantons de continuer l'établissement et l'évaluation des données nécessaires à l'adaptation aux ordonnances en vigueur dans le domaine de l'environnement. De cette manière, les travaux techniques et pratiques commencés peuvent être poursuivis et pourront être achevés avant la fin du délai prolongé de cinq ans. Aucune autre conséquence en matière de finances ou de personnel n'est attendue.

4.3 Conséquences pour les communes

Le projet n'entraînera aucune conséquence directe en matière de finances ou de personnel pour les communes.

4.4 Autres conséquences

Le projet n'entraînera pas d'autre conséquence.