

ad 90.274/90.275

**Initiative parlementaire
Protection du paysage. Fonds**

Avis du Conseil fédéral

du 4 mars 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons l'avis du Conseil fédéral sur le rapport du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des Etats, du 23 et du 26 novembre 1990, concernant l'initiative parlementaire «Protection du paysage. Fonds» (90.274/90.275).

4 mars 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

A l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, une initiative parlementaire des Bureaux des deux Chambres doit permettre de créer un fonds pour la protection du paysage, destiné à financer des mesures de sauvegarde et de gestion, notamment, de paysages ruraux traditionnels. Un montant de 50 millions de francs, puisé dans les crédits généraux de la Confédération, est prévu pour alimenter ce fonds.

Malgré des perspectives budgétaires qui s'assombrissent derechef, le Conseil fédéral considère que cette initiative est judicieuse. Pour des motifs liés à la gestion du budget, il propose néanmoins l'octroi d'un crédit-cadre en lieu et place de la création d'un fonds.

Avis du Conseil fédéral

1 Introduction

Pendant la session d'automne 1988, les Bureaux des deux Chambres ont chargé un groupe de travail commun de préparer la participation de l'Assemblée fédérale aux festivités du 700^e anniversaire de la Confédération. Leurs travaux ont débouché sur la création d'un Fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels (fonds pour la protection du paysage), qui permettra d'apporter aux générations futures quelque chose de durable, profitera à une large couche de la population et rendra compte de l'importance de l'événement que nous fêtons.

Lors de leurs séances des 23 et 26 novembre 1990, les Bureaux des deux Chambres ont décidé de déposer une initiative parlementaire relative à deux arrêtés fédéraux, l'un accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels, et l'autre instituant un fonds à cet effet. Le rapport et les projets d'arrêtés ont été soumis au Conseil fédéral pour avis. L'initiative sera discutée par les deux Chambres pendant la session de printemps et adoptée de manière solennelle lors de la séance festive du 3 mai 1991.

2 Considérations sur le fonds pour la protection du paysage

En dépit des perspectives budgétaires qui s'assombrissent derechef, le Conseil fédéral considère que cette initiative des Bureaux des deux Chambres, proposant de créer un instrument durable et d'utilité publique, en permettant la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels, est judicieuse. Le fonds ad hoc pour le financement de ces mesures obéit aux principes des incitations volontaires, de la complémentarité vis-à-vis des bases légales existantes et de la subsidiarité en cas d'aide de base des pouvoirs publics. La forme proposée est inhabituelle en fonction des critères de la gestion des finances. La création d'un fonds spécial qui serait situé hors de la gestion habituelle des finances serait incompatible avec les principes de l'universalité et de l'annuité du budget et des comptes (art. 3 de la loi sur les finances; RS 611.0). Le Conseil fédéral estime que le financement doit donc intervenir par le biais d'un crédit-cadre, avec détermination des besoins de trésorerie annuels du budget. Ceci n'exclut pas qu'on puisse créer un fonds privé subsidiaire qui serait alimenté par les dons bienvenus de tiers.

Le processus de dégradation des paysages ruraux traditionnels, décrit dans le rapport du groupe de travail, et la nécessité d'y apporter une aide financière rapide sont confirmés par des études du Département fédéral de justice et police et du Département fédéral de l'intérieur. Dans son rapport sur l'aménagement du territoire de 1987, le Conseil fédéral a attiré l'attention sur les atteintes dont les paysages sont l'objet, et sur leur dégradation manifeste; il a fait part de son intention de prendre des mesures en faveur du paysage dans son programme de réalisation «2.02.1 Conception de la protection du paysage en Suisse» (FF 1990 I 963).

Le rapport accompagnant l'initiative décrit bien la situation particulière en matière de soutien à apporter aux paysages ruraux traditionnels:

- Ce type de paysage est la résultante de nombreux éléments paysagers naturels et structures créées par l'homme. Ils constituent des «produits», dont la valeur est certes reconnue et appréciée par de larges couches de la population, mais dont les «frais de production» ne sont plus suffisamment couverts. Une aide compensatoire est donc nécessaire, dans l'intérêt de leur préservation.
- Contrairement aux monuments historiques par exemple, les paysages ruraux doivent leur valeur et leur aspect uniquement à une activité constante et aux soins de la population qui les habite.

Un système d'incitations reposant sur une base volontaire et sur la subsidiarité présuppose qu'on soit disposé à agir et à s'entraider. Dans de nombreuses régions de notre pays, pareille disposition existe, que ce soit chez des particuliers engagés, auprès des communes et cantons intéressés ou au sein d'associations locales et régionales. Elle mérite qu'on la soutienne, ne serait-ce que pour renforcer l'identité régionale. Les moyens supplémentaires ainsi prévus pourront se révéler très efficaces et combler, dans certains cas, les lacunes, souvent importantes, constatées en matière de financement de solutions respectueuses des paysages. Ce financement donnera lieu à des impulsions pour le maintien et la transmission de techniques de construction ou de modes d'exploitation traditionnels qui ne sont pas négligeables, pas plus que ses retombées sur l'économie locale.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'arrêté fédéral instituant un fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels prévoit un montant de 50 millions de francs, puisé dans les crédits généraux de la Confédération, pour alimenter le fonds. Ce montant doit également permettre d'en couvrir les frais administratifs. En effet, l'article 9, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels, prévoit que les frais de secrétariat seront couverts par ce capital. Le crédit-cadre proposé par le Conseil fédéral ne modifiera en rien cet état de fait.

Le Conseil fédéral estime que la solution du crédit-cadre permet elle aussi l'alimentation du fonds par des dons de tiers selon l'article 10, 2^e alinéa, du second arrêté fédéral – une mesure importante qu'il s'agit de promouvoir tout particulièrement dans la perspective de la grande fête de la Confédération. On créerait à cet effet un fonds privé, géré en dehors du budget et administré par la Commission chargée de la gestion du crédit-cadre.

Il s'agit ici d'une aide financière unique et limitée, octroyée à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération; il ne faudrait donc pas promettre d'ores et déjà d'autres fonds fédéraux pour l'avenir.

Le projet n'aura aucune retombée sur les effectifs du personnel de la Confédération. Tant le fonds que le crédit-cadre seraient gérés par une commission, et tous deux assumeraient également le financement du secrétariat. Deux personnes à plein temps seront nécessaires pour le secrétariat. La Confédération mettra des places de travail à leur disposition.

Su le plan des finances et du personnel, la création du fonds n'aura pas de retombée notable sur les cantons ni les communes.

4 Programme de la législature

Comme il s'agit d'une initiative du Parlement, le projet n'a pas été annoncé par la Confédération dans le Programme de la législature 1987–1991. Vu son lien indissociable avec le 700^e anniversaire de la Confédération, il demeure cependant urgent.

5 Rapport avec le droit européen

Les mesures de sauvegarde et de gestion de paysages ruraux traditionnels, permises par la création du fonds, ne servent pas à la production. Non seulement elles ne sont pas en contradiction avec le droit européen, mais elles vont dans le même sens que les efforts entrepris par divers autres pays.

6 Bases légales

L'arrêté accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels se fonde sur l'article 24^{sexies}, 3^e alinéa, de la constitution (cst.). Comme sa durée de validité est limitée à dix ans et qu'il contient des règles de droit, il a la forme d'un arrêté de portée générale (art. 6, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). En vertu de l'article 89, 2^e alinéa, cst., il est soumis au référendum facultatif. La compétence de l'Assemblée fédérale pour édicter un arrêté fédéral – qu'il soit destiné à la création d'un fonds ou au financement de mesures de sauvegarde et d'entretien de paysages ruraux traditionnels – repose sur l'article 87, chiffre 10, cst. En vertu de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils, il prendra la forme d'un arrêté fédéral simple, non soumis au référendum législatif.

7 Appréciation générale

Le Conseil fédéral reconnaît les efforts consentis en faveur de la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels, demandés par l'initiative déposée. Il recommande néanmoins de remplacer le fonds par un crédit-cadre de même envergure, sans oublier, en prévision de dons éventuels de tiers, de créer également un fonds privé. Le Conseil fédéral partage l'avis des deux Bureaux des Chambres, soit que cette contribution au 700^e anniversaire de la Confédération constitue une mesure qui déploiera des effets sur l'ensemble de la population: elle permettra de préserver les éléments culturels et paysagers qui font la diversité et la beauté de notre pays et lui confèrent son caractère unique. Ce projet constitue de plus un moyen de renforcer le processus d'identification culturelle de notre population avec sa patrie.

Le Conseil fédéral assure le Parlement de son soutien pour la mise en œuvre de ce projet présenté dans le cadre des Fêtes de la Confédération.

Initiative parlementaire Protection du paysage. Fonds Avis du Conseil fédéral du 4 mars 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.274 90.275
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.04.1991
Date	
Data	
Seite	1404-1408
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 531

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.