**Modèle de prise de position de la Fondation suisse pour la protection et l’aménagement du paysage sur le programme d’allégement budgétaire 2027**

**Prise de position générale**

Le 29 janvier 2025, le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation relative à la «loi fédérale sur le programme d’allégement budgétaire 2027». Les mesures proposées ont un impact important sur les tâches communes dans le domaine de l’environnement, en particulier les coupes dans les crédits pour la nature et le paysage ainsi que pour la revitalisation des cours d’eau (chapitre 1.5.16 du rapport explicatif). À cela s’ajoutent les propositions visant à supprimer le Fonds suisse pour le paysage, à mettre fin à l’encouragement de la formation en lien avec la protection de l’environnement, à supprimer les indemnités aux établissements d’affectation des personnes au service civil pour des projets dans le domaine de la protection de la nature, ainsi qu’à réduire massivement les contributions en faveur de la biodiversité dans l’agriculture (dans le domaine des contributions à la qualité du paysage). Un aspect particulièrement dérangeant de l’ensemble du programme d’allégement est que les mesures ont été élaborées sans examen sur le fond ni analyse d’impact de la réglementation. Les conséquences négatives, souvent sévères, ne semblent pas avoir été considérées, et les acteurs concernés, tout comme les cantons, n’ont pas été associés au processus. Au-delà de son contenu même, c’est donc aussi la procédure qui a abouti au projet mis en consultation qui est inappropriée.

Dans le domaine de la biodiversité et du paysage, ce sont surtout les coupes affectant la tâche commune de protection de la nature et du paysage qui sont les plus graves (en particulier la réduction du crédit «Nature et paysage»). Le Conseil fédéral a décidé de ne pas les inclure dans la procédure de consultation, estimant qu’elles ne nécessitent pas de modification légale. Mais ces coupes sont problématiques à bien des égards et elles contreviennent à la législation en vigueur. Depuis 1987, la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) exige, aux articles 18 et suivants, la préservation et l’entretien des biotopes d’importance nationale et le maintien d’autres habitats suffisamment étendus, ainsi que d’autres mesures appropriées. Aujourd’hui déjà, ce mandat légal n’est pas rempli. Les coupes prévues accentueraient encore considérablement la contradiction existante avec les dispositions légales.

Les coupes dans le domaine de la nature et du paysage affecteraient aussi les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains. Avec la réduction prévue dans le programme d’allégement, les parcs ne seraient plus en mesure de fournir les mêmes prestations. Des projets prometteurs devraient être interrompus. Les conventions-programmes conclues l’an dernier devraient être renégociées si cette mesure est appliquée. Les efforts que cela demanderait aux trois niveaux de l’État sont hors de proportion par rapport à l’économie réalisée par la Confédération.

Nous appelons donc le Conseil fédéral à renoncer aux coupes envisagées dans le domaine de la nature et du paysage.

Dans sa campagne de votation sur l’initiative Biodiversité, le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises (y compris dans la brochure explicative) que la Confédération dépense environ 600 millions de francs suisses par an pour la biodiversité et que ces moyens ne seraient pas remis en question. Lors de la session d’hiver 2024, le chef du DETEC a encore une fois garanti ce financement (heure des questions du 16.12.2024). Cependant, avec les mesures prévues dans le programme d’allégement budgétaire 2027, le Conseil fédéral rompt sa promesse. Si ces mesures étaient mises en œuvre, les moyens alloués à la biodiversité seraient réduits des montants suivants:

* 65 millions de CHF pour les contributions à la mise en réseau et autres mesures en faveur de la biodiversité
* 7 millions de CHF pour le crédit Nature et paysage
* 5 millions de CHF pour le Fonds suisse pour le paysage
* quelques millions pour la formation dans le domaine de l’environnement et pour les établissements d’affectation du service civil dans le domaine de la nature et du paysage.

**Le Conseil fédéral veut ainsi réduire de plus de 70 millions de francs par an les moyens alloués à la biodiversité. Il rompt ainsi ses promesses envers le peuple et le Parlement. C’est pourquoi nous demandons au Conseil fédéral de ne pas proposer au Parlement les coupes prévues dans le domaine de la nature et du paysage.**

**En supprimant le Fonds suisse pour le paysage et en réduisant à 50% la part de la Confédération au financement des contributions à la qualité du paysage, le Conseil fédéral met en péril la diversité paysagère ainsi que l’entretien et la préservation des paysages culturels traditionnels de Suisse.**

**Prise de position détaillée**

**2.26 Renonciation à des apports supplémentaires au fonds suisse pour le paysage**

[**Contexte:** dans le cadre du programme d’allégement budgétaire, la Confédération veut renoncer à réalimenter le Fonds suisse pour le paysage, créé en 1991, et économiser ainsi 4,9 millions de francs par an. Le FSP, qui œuvre avec succès depuis plus de 30 ans, devrait ainsi cesser son activité de financement de projets.]

**Proposition:** rejet

**Motifs:**

Depuis sa création en 1991, le FSP a permis la réalisation de plus de 2500 projets locaux et régionaux de sauvegarde et de revalorisation de paysages culturels proches de la nature dans toutes les régions du pays. En soutenant les paysages en terrasses, les allées d’arbres, les toits en tavillons, les murs de pierres sèches et d’autres éléments porteurs d’identité, le FSP est un pilier important de l’engagement social d’acteurs locaux en faveur de notre patrimoine. La suppression des moyens alloués au FSP représente une économie d’à peine 5 millions de francs par an, sa contribution à l’assainissement des finances fédérales est donc insignifiante. En revanche, sans les aides octroyées par le FSP, des mesures importantes pour l’entretien de paysages uniques en Suisse ne pourraient plus être réalisées, ce qui aurait des conséquences négatives également sur l’économie des régions périphériques et sur le tourisme.

**Indispensable pour la biodiversité et la qualité du paysage**

Le Conseil fédéral justifie cette mesure d’économie par le fait que la Confédération et les cantons consacrent 200 millions de francs par an à la protection de la nature et du paysage, dans le cadre d’une tâche commune, et que l’existence du FSP implique des structures parallèles qui seraient source d’inefficacité. Tel n’est pas le cas. Bien au contraire, le FSP est un complément efficace et nécessaire aux programmes de la Confédération et des cantons. Ces derniers se limitent souvent à certaines mesures (par exemple les murs de pierres sèches) et à certaines zones géographiques (par exemple les paysages d’importance nationale ou régionale). Grâce aux projets soutenus par le FSP, des mesures variées peuvent être soutenues dans toute la Suisse. Celles-ci contribuent à la mise en œuvre de la conception «Paysage suisse», contraignante pour les autorités.[[1]](#footnote-1)

**Un partenariat public-privé fructueux pour la protection de la nature et du paysage**

Les contributions de la Confédération et du canton ne couvrent souvent pas la totalité des coûts d’un projet. Des aides financières supplémentaires sont généralement nécessaires, car même avec les subventions ordinaires, il subsiste des coûts résiduels. Dans les régions à faible capacité financière, les communes et les porteurs de projets locaux ne peuvent pas combler eux-mêmes ces manques, de sorte que d’autres contributeurs doivent être sollicités. Avec les fonds de loterie cantonaux et les fondations privées, le FSP est le principal bailleur de fonds pour les projets de protection de la nature et du paysage.

Le contrôle des résultats du FSP réalisé en 2018 a montré que les contributions du FSP sont décisives pour l’aboutissement des projets. En effet, la majorité des projets n’aurait pas pu être réalisée sans contribution du FSP. Et ces dernières ont un effet positif sur la recherche de fonds auprès d’autres bailleurs potentiels. Pour les trois quarts des projets étudiés, il a été indiqué que la contribution du FSP avait facilité l’obtention de moyens financiers provenant d’autres sources. La contribution du FSP à un projet agit donc comme un label de qualité, encourageant d’autres bailleurs de fonds à soutenir le projet.

**Important pour l’agriculture dans les régions périphériques**

La plupart des mesures soutenues par le FSP sont mises en œuvre à l’intérieur de la surface agricole utile (SAU) ou dans la région d’estivage. L’agriculture des régions périphériques en profite donc considérablement. Les projets subventionnés permettent d’entretenir la SAU et la région d’estivage et donc de les préserver à long terme. Certains projets visent aussi à remettre en exploitation des terres en friche (par ex. par des opérations de débroussaillement dans la région d’estivage ou par la remise en état de paysages en terrasses et de châtaigneraies) et à financer des travaux de base coûteux (par ex. la restauration de murs de pierres sèches). Il en résulte une combinaison gagnante entre les investissements et mesures ponctuels mis en œuvre dans le cadre des projets soutenus par le FSP et les contributions d’entretien régulières (par ex. les paiements directs agricoles).

**Un soutien qui part de la base**

Les paysages culturels sont entretenus par des personnes qui s’engagent dans leur région, souvent bénévolement. Mais de tels projets ont besoin de soutien, sous forme de financement et d’expertise. Le FLS offre ce soutien de manière pragmatique et accessible, ce qui a un effet très motivant sur les porteurs de projets locaux. Grâce à ses moyens financiers et à son expertise en matière de planification et de mise en œuvre, le FLS agit comme renforçateur de l’engagement local.

**Fructueux, efficace et de grande qualité**

Le FSP dispose de 30 ans d’expérience dans les projets de protection du paysage et d’une structure efficace. Le contrôle des résultats de 2018 montre que le soutien du FSP a un effet positif sur la qualité des projets. 85% des personnes interrogées ont indiqué que la coopération avec le FSP avait permis d’améliorer leur projet. Contrairement à d’autres bailleurs de fonds, le FSP examine les demandes de manière approfondie et accompagne étroitement la mise en œuvre sur le plan technique.

**Pour toutes ces raisons, la dissolution prématurée du FSP, à travers l’abrogation de la Loi fédérale accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels, doit être rejetée.**

**2.30 Réduction à 50% du taux des contributions à la qualité du paysage**

[**Contexte:** depuis leur introduction, les contributions à la qualité du paysage sont financées à 90% par la Confédération et à 10% par les cantons. À partir de 2028, la contribution à la mise en réseau et la contribution à la qualité du paysage seront regroupées (sous l’appellation «contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage (CBrP)»). Dans le cadre du programme d’allégement budgétaire, la Confédération propose d’adapter le cofinancement de cette CBrP. Dorénavant, les cantons devraient prendre en charge 50% des contributions concernées. Cela permettrait à la Confédération de réaliser des économies de 124 millions de francs. Le Conseil fédéral propose de réduire le crédit pour les paiements directs de 65 millions. Les 59 millions restants devraient être transférés vers les autres programmes dans le cadre du crédit pour les paiements directs.]

**Proposition:** rejet

**Motifs:**

Le regroupement des contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage a été décidé par le Parlement le 16 juin 2023 dans le cadre de la PA22+ (art. 76 de la loi sur l’agriculture). Avant même que ce regroupement ne soit entré en vigueur dans les cantons, le Conseil fédéral veut déjà modifier encore une fois cet article.

***L’objectif du législateur a été perdu de vue***

La CBrP résulte du regroupement de la contribution à la mise en réseau (art. 73 al. 3 LAgr) et de la contribution à la qualité du paysage (art. 74 al. 3 LAgr). Actuellement, la Confédération prend en charge 90 % de ces deux contributions. Tous les autres paiements directs sont financés à 100 % par la Confédération (contributions au paysage cultivé, contributions à la sécurité de l’approvisionnement, contributions à la biodiversité à l’exception de la mise en réseau, contributions au système de production). C’est logique, car la politique agricole est gérée au niveau national. Le législateur a fait une exception uniquement pour les contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage, qui sont concernées par cette mesure d’économie. Les cantons y participent à hauteur de 10%. L’objectif était d’impliquer les cantons et de pouvoir adapter ces deux contributions au niveau régional. Cependant, la participation des cantons n’a jamais été conçue comme une contribution substantielle au financement de ces deux types de contributions. Cela est maintenant complètement remis en question.

***Pratiquement toutes les exploitations bénéficient de ces contributions***

Presque toutes les exploitations agricoles profitent de ces deux contributions. Ainsi, 83% des exploitations à l’année et 69% des exploitations d’estivage ont conclu une convention pour la qualité du paysage, et 74% de l’ensemble des exploitations agricoles suisses profitent des contributions à la mise en réseau.

Avec cette mesure du programme d’allégement budgétaire, le Conseil fédéral veut réduire la participation de la Confédération à 50%. La seule justification avancée est que la participation de la Confédération serait «extrêmement élevée». On parle d’«équivalence fiscale», en omettant de mentionner le fait que tous les autres paiements directs agricoles sont financés à 100% par la Confédération. Selon les explications fournies, si le nombre et l’ampleur des projets restent les mêmes, les cantons devraient payer 156 millions de francs au lieu de 31 millions.

La Confédération devrait ainsi payer 124 millions de francs de moins. Toutefois, le Conseil fédéral propose de ne réduire le montant total des paiements directs que de 65 millions de francs. Les 59 millions restants seraient réaffectés aux autres paiements directs. La question de savoir s’il existe un besoin d’augmenter d’autres paiements directs et à quels paiements directs ces fonds devraient être affectés n’est pas abordée.

**Impact négatif sur les revenus agricoles, encore plus important dans les régions de montagne**

Les paiements directs agricoles ont un effet direct sur le revenu des agriculteurs. La réduction du crédit pour les paiements directs (-65 millions de francs) entraînerait donc une baisse des revenus agricoles. L’agriculture de montagne est particulièrement concernée, car les exploitations des régions de montagne et l’économie alpestre bénéficient davantage que la moyenne des contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage. De plus, les moyens transférés vers d’autres programmes de paiements directs (59 millions de francs) entraîneront un déplacement des paiements directs des régions de montagne vers les régions de plaine, ce qui va à l’encontre de la volonté du législateur. Dans le cadre des PA 14-17 et PA 22+, il était particulièrement important pour le législateur que les régions de montagne à faibles revenus ne soient pas désavantagées.

***Un report massif des coûts sur les cantons***

Le fait est que la Confédération entend dépenser 124 millions de francs de moins pour les nouvelles «contributions à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage». Jusqu’à présent, la répartition était de 147 millions pour la qualité du paysage et 115 millions pour les contributions à la mise en réseau et à la biodiversité (respectivement 56% et 44%). Si cette modification était introduite, il en résulterait un déficit de financement de 124 millions de francs, que les cantons devraient combler. Cela reviendrait à un transfert de charge massif sur les cantons. Un tel report des coûts est inacceptable dans un domaine réglementé par la Confédération comme l’agriculture. Si l’on suit cette logique, on devrait aussi se demander pourquoi les cantons ne sont pas mis à contribution pour l’ensemble des paiements directs, qui s’élèvent à 2,7 milliards de francs.

***La poursuite des projets est menacée***

L’argument selon lequel les coûts qui ne seraient plus financés par la Confédération seraient pris en charge par les cantons est hypocrite. Les cantons ne seraient certainement pas en mesure de le faire, d’autant moins que le programme d’allégement budgétaire prévoit de leur transférer d’autres charges importantes dans d’autres domaines. Il est à craindre que les projets concernés doivent être fortement réduits, voire abandonnés par les cantons parce qu’ils n’auraient pas les moyens de les financer. Cela entraînerait non seulement des pertes importantes pour la biodiversité et la qualité du paysage, mais serait également problématique du point de vue des ressources déjà investies par les cantons dans l’élaboration des projets. Les évaluations menées en 2016 et 2024 par l’OFAG ont montré que les contributions QP, en tant qu’instrument de paiements directs régional, impliquent un certain investissement initial. À la différence des autres paiements directs, ce sont les cantons qui ont pris en charge les coûts d’élaboration des projets. Et le regroupement des projets de mise en réseau et de qualité du paysage dans les CBrP induit à nouveau des coûts pour les cantons. Le transfert de charges massif de la Confédération, en compromettant l’avenir des projets, remet également en cause ces investissements réalisés par les cantons.

***Les CBrP sont essentielles pour la promotion de la biodiversité régionale et de la diversité paysagère***

Grâce aux projets régionaux en faveur de la qualité du paysage et de la biodiversité, les prestations des agriculteurs pour l’entretien des paysages culturels caractéristiques peuvent être rémunérées de façon ciblée, des pâturages boisés du Jura aux châtaigneraies du Tessin en passant par les paysages en terrasses des Alpes. La promotion de la diversité paysagère et le renforcement du caractère régional du paysage sont des objectifs importants de la conception «Paysage suisse», contraignante pour les autorités[[2]](#footnote-2).

**Pour toutes ces raisons, il convient de renoncer à modifier l’art. 76 LAgr qui vient d’être adopté en 2023.**

**2.3 Suppression des indemnités aux établissements d’affectation de personnes astreintes au service civil**

[**Contexte:** la Confédération peut soutenir financièrement les établissements d’affectation qui accueillent des civilistes pour des projets dans les domaines de la conservation des biens culturels, de la protection de l’environnement et de la nature, de l’entretien du paysage ou de la forêt. Avec une économie prévue de 3,4 millions par an pour la Confédération, les établissements d’affectation devraient à l’avenir supporter des coûts plus élevés.]

**Proposition:** rejet

**Motifs:**

Les établissements d’affectation des personnes astreintes au service civil fournissent un travail indispensable et peu coûteux dans le cadre de projets de conservation du patrimoine culturel, de protection de l’environnement et de la nature et d’entretien du paysage. Le soutien de la Confédération a fait la preuve de son utilité, assurant que ces projets importants pour la société et l’économie ainsi que pour la mise en œuvre de la législation existante puissent être menés à bien à un coût raisonnable.

Pour le budget de la Confédération, la suppression de ce soutien de quelque 3 millions de francs représente une économie insignifiante. En revanche, les cantons dépendent du travail effectué par les personnes au service civil. En raison de l’insuffisance des moyens alloués à la protection de la nature, les cantons ne peuvent assumer les tâches qui leur incombent légalement (conformément à la LPN) que s’ils peuvent s’appuyer notamment sur des civilistes. Les cantons sont donc tributaires du travail des établissements d’affectation qui encadrent et contrôlent les personnes au service civil.

Les indemnités versées aux établissements d’affectation permettent de réaliser de nombreux travaux de protection de la nature dans les cantons. Les aides financières prévues à l’art. 47 de la loi sur le service civil (LSC) permettent par exemple d’entretenir, grâce à l’engagement de civilistes, des objets qui ne relèvent pas du marché immobilier fonctionnel et ne permettent pas de générer un revenu, comme des petits bâtiments caractéristiques du paysage ou des ruines de châteaux. Des constructions existantes encore utilisables sont ainsi restaurées pour un coût modique et affectées à un usage simple et adapté à leur environnement, soit comme refuge pour les chauves-souris, dépôt pour le matériel agricole, abri pour les randonneurs ou hébergement simple pour un tourisme doux qui génère des retombées positives, en particulier dans les régions périphériques (par ex. Valsot ou les Centovalli).

L’art. 47 de la LSC a déjà une formulation potestative. Il est donc totalement inutile de le supprimer. Des réductions budgétaires sont déjà possibles aujourd’hui dans le cadre des processus ordinaires.

**Il convient donc de renoncer à la suppression des art. 46 al. 3 let. c et 47 LSC.**

1. Notamment l’objectif 5.C: *Les paysages, les milieux naturels, les installations et les bâtiments protégés ou dignes de protection aux niveaux régional et local sont conservés ou développés dans une optique qualitative grâce au soutien de la Confédération*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Concrètement, les CBrP contribuent de manière importante à la réalisation de deux objectifs de la CPS:

Objectif 6.B: *Les qualités paysagères spécifiques au site telles que la diversité des utilisations, les éléments structurants ainsi que les formes d’exploitation particulièrement précieuses sur le plan paysager ou écologique sont conservés et renforcés en tenant compte des aspects écologiques et économiques.*

Objectif 6.D: *La promotion de la biodiversité est optimisée sur la base d’un plan régional global et cible la diversité et la mise en réseau spatiale des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique. Les projets de promotion de la qualité du paysage renforcent l’identité régionale de celui-ci et créent des incitations spécifiques dans les paysages remarquables.* [↑](#footnote-ref-2)