

Manuel sur les conventions- programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement

Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral de l'environnement OFEV

Manuel sur les conventions- programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement

Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution

Impressum

Valeur juridique

La présente publication est une communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution. Destinée aux requérants de décisions et demandeurs de contrats (en particulier en matière d'autorisations et de subventions), elle concrétise la pratique de l'OFEV, aussi bien formellement (documents indispensables à fournir dans le cadre d'une demande) que matériellement (preuves indispensables pour remplir les exigences juridiques matérielles). Le requérant qui se conforme aux informations contenues dans cette communication peut considérer que sa demande est complète.

Éditeur

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Interlocuteurs

Partie 1: Andy Rudin, Daniel Lehmann, Franziska Furrer

Explications spécifiques aux différents domaines:

Partie 2: Carlo Ossola, Simone Remund, Matthias Stremlo

Partie 3: Gabriella Silvestri

Partie 4: Sabine Herzog, Reinhard Schnidrig

Partie 5: Sophie Hoehn

Partie 6: Arthur Sandri, Reto Baumann, Carlo Scapozza

Partie 7: Arthur Sandri, Benjamin Lange, Michael Reinhard,
Bruno Stadler, Claudio de Sassi, Roberto Bolgé

Partie 8: Susanne Haertel-Borer, Isabelle Dunand

Référence bibliographique

Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) 2018: Manuel sur les conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1817: 304 p.

Traduction

Service linguistique de l'OFEV

Mise en page

Cavelti AG, Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Photo de couverture

© Andreas Gerth

Téléchargement du fichier PDF

www.bafu.admin.ch/uv-1817-f

Il n'est pas possible de commander une version imprimée.

Cette publication existe aussi en allemand et en italien.

La langue originale est l'allemand.

© OFEV 2018

Table des matières

Abstracts	7	4	Table des matières de la partie 4	135	
Avant-propos	9	4	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des sites fédéraux de protection de la faune sauvage	136	
Introduction	10	4.1	Contexte du programme	136	
Abréviations	12	4.2	Politique du programme	138	
Glossaire	15	5	Table des matières de la partie 5	145	
Bibliographie	23	5	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique	146	
1	Table des matières de la partie 1	25	5.1	Contexte du programme	146
1	Politique de subventions orientée sur des programmes : bases et procédures	26	6	Table des matières de la partie 6	147
1.1	Bases légales	26	6	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des ouvrages de protection et des données de base sur les dangers	148
1.2	L'instrument de la convention-programme	28	6.1	Contexte du programme	148
1.3	Commentaire du modèle de convention	34	6.2	Politique du programme	150
1.4	Vue d'ensemble des explications spécifiques	40	Annexes de la partie 6	161	
Annexes de la partie 1	42	7	Table des matières de la partie 7	195	
2	Table des matières de la partie 2	55	7	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des forêts	196
2	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine du paysage	56	7.1	Programme partiel « Forêts protectrices »	197
2.1	Contexte du programme	56	7.2	Programme partiel « Biodiversité en forêt »	212
2.2	Programme partiel « Paysages dignes de protection »	62	7.3	Programme partiel « Gestion des forêts »	227
2.3	Programme partiel « Patrimoine mondial naturel »	67	7.4	Recoupements du programme « Forêts »	250
2.4	Programme partiel « Parcs d'importance nationale »	70	Annexes de la partie 7	256	
Annexes de la partie 2	75	8	Table des matières de la partie 8	259	
3	Table des matières de la partie 3	83	8	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine de la revitalisation des eaux	260
3	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine de la protection de la nature	84	8.1	Contexte du programme	260
3.1	Contexte du programme	84	8.2	Politique du programme	267
3.2	Politique du programme	86	Annexes de la partie 8	282	
Annexes de la partie 3	127				

Abstracts

Since 2008, programme agreements have been the main instrument for implementing environmental policy in partnership between the Confederation and cantons. To that end, every four years, the Confederation and cantons agree on the services that will be provided by the cantons to reach the strategic goals of the Confederation. At the same time, the Confederation agrees to provide cantons with appropriate financial support in the form of subsidies. The programme agreements establish the cantonal services, subsidies and terms and conditions as well as other details for annual reporting purposes. This manual, which is based on subsidy and environmental laws and regulations, covers the basic legal, procedural and technical principles underlying the programme agreements and explains the FOEN's guidelines for applying, negotiating, concluding and implementing them. It consists of a first section detailing the procedures (Part 1), followed by a series of sections specific to each domain (Parts 2 to 8).

Keywords:

*manual, new
subsidy policy,
programme
agreements,
domain-specific
principles*

Depuis 2008, les conventions-programmes sont le principal instrument pour la mise en œuvre de la politique environnementale en partenariat entre la Confédération et les cantons. Tous les quatre ans, les deux parties conviennent des prestations qui doivent être fournies par un canton pour contribuer aux objectifs stratégiques de la Confédération, et cette dernière s'engage à soutenir les cantons financièrement. Les conventions-programmes fixent les prestations cantonales, le montant de la contribution et les modalités concernant notamment les rapports annuels. Le présent Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement s'appuie sur la législation en matière de subventions et de protection de l'environnement et présente de façon harmonisée, dans un seul document, les bases légales, méthodologiques et techniques des conventions-programmes. Il explique en outre les directives de l'OFEV en matière de demande, de négociations ainsi que de conclusion et de mise en œuvre d'une convention-programme. Le manuel comprend un volet général, méthodologique, (partie 1) et un volet traitant des différents domaines (parties 2 à 8).

Mots-clés :

*manuel, nouvelle
politique de sub-
ventionnement,
conventions-
programmes dans
le domaine de
l'environnement,
bases spécifiques*

Seit 2008 sind Programmvereinbarungen das zentrale Instrument zur partnerschaftlichen Umsetzung der Umweltpolitik zwischen Bund und Kantonen. Bund und Kantone verständigen sich hierfür alle vier Jahre, welche Leistungen ein Kanton erbringt, um einen Beitrag an die strategischen Zielvorgaben des Bundes zu leisten. Gleichzeitig verpflichtet sich der Bund, die Kantone entsprechend finanziell zu unterstützen. In den eigentlichen Programmvereinbarungen werden die Leistungen des Kantons, der finanzielle Beitrag und die Modalitäten unter anderem zur jährlichen Berichterstattung festgelegt. Das «Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich» stützt sich auf die subventions- und umweltrechtlichen Gesetze und Verordnungen ab und vereinigt in einem Dokument die rechtlichen, verfahrensmässigen und technischen Grundlagen der Programmvereinbarungen. Es erläutert die Richtlinien

Stichwörter:

*Handbuch,
neue Subventions-
politik, Programm-
vereinbarungen,
fachspezifische
Grundlagen*

des BAFU bezüglich Gesuchstellung, Verhandlung, Abschluss und Umsetzung der Programmvereinbarungen. Gegliedert ist es in einen verfahrenstechnischen (Teil 1) und einen fachspezifischen Teil (Teile 2 – 8).

Dal 2008 gli accordi programmatici costituiscono lo strumento centrale per l'attuazione, nel quadro di un rapporto di partenariato, della politica ambientale da parte della Confederazione e dei Cantoni. La Confederazione e i Cantoni si accordano ogni quattro anni sulle prestazioni che un Cantone svolge per contribuire agli obiettivi strategici della Confederazione. Al contempo, la Confederazione si impegna a fornire un sostegno finanziario adeguato ai Cantoni. Gli accordi programmatici concreti definiscono le prestazioni dei Cantoni, il contributo finanziario e le modalità di attuazione, compreso il rendiconto annuale. Il manuale «Accordi programmatici nel settore ambientale» si basa sulle leggi e le ordinanze in materia di sovvenzioni e di ambiente e riunisce in un unico documento le basi giuridiche, procedurali e tecniche degli accordi programmatici. Inoltre illustra le direttive dell'UFAM per quanto riguarda la domanda, i negoziati, la conclusione e l'attuazione degli accordi programmatici. Il manuale è diviso in una parte procedurale (parte 1) e in una parte tecnica (parti 2 – 8).

Parole chiave:

manuale Accordi programmatici, nuova politica di sovvenzionamento, accordi programmatici, spiegazioni specifiche per settore

Dapi l'onn 2008 èn cunvegnas da program l'instrument central per la realisaziun collegiala da la politica d'ambient tranter la Confederaziun ed ils chantuns. La Confederaziun ed ils chantuns s'accordan per quai mintga quatter onns davart las prestaziuns ch'in chantun furnescha per contribuir a las finamiras strategicas da la Confederaziun. A medem temp s'impegna la Confederaziun da conceder als chantuns il sustegn finanziel correspondent. En las cunvegnas da program vegnan fixadas las prestaziuns dal chantun, la contribuziun finanziala e, tranter auter, las modalitads per il rapport annual. Il «Manual davart las cunvegnas da program en il sector da l'ambient» sa funda sin las leschas sco er sin las ordinaziuns davart las subvenziuns e davart l'ambient e reunescha las basas legalas, tecnicas e proceduralas da las cunvegnas da program. El explitga las directivas da l'UFAM concernent l'inoltraziun d'ina dumonda, la negoziaziun, la conclusiun e la realisaziun da las cunvegnas da program. Il manual è dividi en duas parts: ina part generala che pertutga la tecnica da proceder (part 1) ed ina part specifica che tracta ils differents secturs (parts 2 – 8).

Chavazzins:

Manual, nova politica da subvenziuns, cunvegnas da program, basas specificas

Avant-propos

Les expériences faites durant les trois premières périodes de programme (2008-2011, 2012-2015 et 2016-2019) montrent que les conventions-programmes sont devenues un instrument efficace pour la mise en œuvre de la politique de l'environnement. Le changement de paradigme opéré, à savoir le passage d'un système basé sur le subventionnement de projets individuels à un système axé sur la conclusion de programmes pluriannuels, a fait ses preuves. Il permet à la Confédération de renforcer son pilotage stratégique, et élargit dans le même temps la marge de manœuvre des cantons dans la mise en œuvre de la politique de l'environnement.

En vertu de l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01), selon lequel le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée au plus tard six mois après l'adoption du message sur le programme de la législature, la quatrième période de programme durera exceptionnellement cinq ans, soit de 2020 à 2024. Ce prolongement n'influence toutefois pas le processus entre la Confédération et les cantons (contrat, reporting).

- La quatrième période de programme (2020-2024) comporte d'importantes nouveautés dans certains domaines thématiques: dans la politique du paysage, la collaboration entre la Confédération et les cantons doit être renforcée. Les domaines des paysages, des sites marécageux, des parcs et du patrimoine mondial de l'UNESCO sont dorénavant regroupés dans une seule convention-programme «Paysage», qui comprend maintenant aussi le thème du paysage dans les agglomérations.
- Les conventions-programmes dans les domaines des forêts protectrices, de la biodiversité en forêt et de la gestion des forêts ont quant à elles été rassemblées dans une seule convention-programme «Forêts», afin de répondre à un souhait exprimé en particulier par les cantons.
- En raison de l'adoption de la motion Lombardi (15.4092) par le Parlement, les conventions-programmes dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique sont prolongées jusqu'en 2022. En effet, cette motion demande que les contributions fédérales octroyées dans le cadre de la troisième période de programme que les cantons n'ont pas épuisées puissent être utilisées au-delà de 2019. Cette prolongation se fait dans les mêmes conditions que durant la troisième période de programme.

Nous sommes convaincus que le présent manuel constituera une aide précieuse pour la mise en œuvre des conventions-programmes et nous réjouissons de poursuivre une bonne collaboration avec les cantons dans ce domaine essentiel de la politique de l'environnement.

Christine Hofmann

Directrice suppléante, Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Introduction

But et objet

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a pour principal objectif d'assurer l'efficacité de l'utilisation des ressources investies. Les conventions-programmes conclues entre la Confédération et le canton concerné fixent le montant de la subvention fédérale globale et règlent de manière concrète la collaboration dans les différents domaines. Ce sont, en d'autres termes, des contrats de droit public qui établissent la nature, l'ampleur et le financement de programmes de prestations spécifiques, dans des domaines donnés.

Le présent manuel vise à rassembler en un seul document les bases juridiques, procédurales et techniques des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'environnement. Il s'agit de mettre à la disposition des personnes concernées un instrument de travail unique et complet comprenant à la fois des bases générales et des bases spécifiques dans les différents domaines visés. Pour concrétiser les exigences de fond et de forme en matière de conventions-programmes, le présent manuel :

- donne un aperçu des bases légales des conventions-programmes et les explique ;
- explicite des notions juridiques indéterminées contenues dans les lois et ordonnances applicables ;
- définit les modalités de négociation, de collaboration et de controlling dans le cadre des conventions-programmes ;
- propose un modèle de convention commenté.

Destinataires

La présente publication est destinée en premier lieu aux autorités fédérales et cantonales parties à des conventions-programmes. À l'échelon fédéral, il s'agit des collaborateurs spécialisés des divisions concernées de l'OFEV et de la direction de ce dernier, qui signent les conventions-programmes au nom de la Confédération. Dans les cantons, les autorités compétentes sont désignées par les dispositions du droit cantonal régissant le gouvernement et l'administration. Il arrive fréquemment, dans les cantons aussi, que le travail préparatoire et l'élaboration des conventions-programmes soient confiés aux collaborateurs spécialisés des départements concernés, alors que la signature des conventions en elle-même reste dans tous les cas du ressort du conseiller d'État ou du membre de l'exécutif compétent, ou encore d'un organe dûment habilité.

Le présent manuel ne s'adresse pas seulement aux parties, mais aussi aux tiers concernés. En effet, il peut arriver exceptionnellement que des communes, des particuliers ou des associations (notamment des organisations de protec-

*Bases juridiques,
procédurales et
techniques des
conventions-
programmes*

*Autorités fédérales
et cantonales*

Tiers concernés

tion de l'environnement et des organisations faïtières spécifiques) soient particulièrement concernés par le contenu des conventions-programmes et aient donc qualité pour recourir. Le présent manuel définit les exigences de publication et d'audition, ainsi que les voies de droit, prévues en la matière.

Fondement et valeur juridique

Conformément aux diverses dispositions relatives aux subventions contenues dans les ordonnances environnementales, l'OFEV édicte des directives sur la procédure à suivre pour les conventions-programmes ainsi que sur les informations et documents à fournir au sujet des objets concernés (cf. p.ex. art. 4, al. 4, de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage [OPN; RS 451.1]).

La présente publication est une communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution. Destinée aux requérants de décisions et demandeurs de contrats (en particulier en matière d'autorisations et de subventions), elle concrétise la pratique de l'OFEV, aussi bien formellement (documents indispensables à fournir dans le cadre d'une demande) que matériellement (preuves indispensables pour remplir les exigences juridiques matérielles). Le requérant qui se conforme aux informations contenues dans cette communication peut considérer que sa demande est complète.

Destiné à préciser la mise en œuvre, le manuel s'adresse également aux organes de l'OFEV.

Actualisation

Les conventions-programmes sont en général conclues pour quatre ans. Il convient donc de revoir et, si nécessaire, de remanier le manuel à la même fréquence, pour tirer profit des résultats de la collaboration pour la période suivante.

Rythme quadriennal; adaptation au plan financier de la législature

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), un message séparé devra être établi pour les crédits d'engagement pour les conventions-programmes à partir de 2024. Ce message doit être 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 quelques mois avant l'approbation du message sur le programme de la législature dans le cadre du budget relatif à la première année du programme. La manière la plus simple de coordonner le calendrier pour ces deux messages est de prolonger exceptionnellement la cinquième période de programme d'un an. Afin de respecter les exigences de l'OFC, la prochaine période de programme durera cinq ans. Ce prolongement n'influence toutefois pas le processus entre la Confédération et les cantons (contrat, reporting).

Abréviations

AFF

Administration fédérale des finances

CCG

Compensation des charges d'ordre géographique et topographique dans le cadre de la RPT (cf. RPT)

CCCP

Coordination centrale conventions-programmes

CP

Convention-programme

CEP

Conception d'évolution du paysage

Cst.

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101

dB/dBA

Décibel

DHP

Diamètre à hauteur de poitrine

FF

Feuille fédérale

IP

Indicateur de prestation

IdP

Indicateur de priorisation

IQ

Indicateur de qualité

IS

Ilôt de sénescence

IdS

Indicateur source

LACE

Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau, RS 721.100

LChP

Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse), RS 922.0

LEaux

Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, RS 814.20

LFC

Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances), RS 611.0

LFo

Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts), RS 921.0

LPE

Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement), RS 814.01

LPN

Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451

LPubl

Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles), RS 170.512

LSu

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions), RS 616.1

LTAF

Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RS 173.32

LTF

Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS 173.110

NGP

Nouvelle gestion publique

OACE

Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau, RS 721.100.1

ODF

Ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux, RS 922.31

OEaux

Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux, RS 814.201

OFC

Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération, RS 611.01

OFEPF

Office fédéral de l'environnement des forêts et des paysages (aujourd'hui : OFEV)

OFEV

Office fédéral de l'environnement

OFo

Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts, RS 921.01

OLOGA

Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, RS 172.010.1

OParcs

Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (ordonnance sur les parcs), RS 451.36

OPB

Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, RS 814.41

OPN

Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451.1

OPubl

Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (ordonnance sur les publications officielles), RS 170.512.1

OQE

Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique), RS 910.14

OROEM

Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, RS 922.32

PA

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021

PCF

Loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947, RS 273

PF 2020

Politique forestière 2020 (adoptée par le Conseil fédéral en 2011)

PFCC

Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, RS 613.2

PGI

Plan de gestion intégrée

RF

Réserve forestière

RFN

Réserve forestière naturelle

RPT

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

RS

Recueil systématique du droit fédéral

s./ss

Et suivant (singulier/pluriel)

Glossaire

Aides financières

Avantages monnayables (prestations pécuniaires, cautionnements, conditions préférentielles consenties lors de prêts) accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer (art. 3 LSU). Les aides financières sont une forme de subvention.

Arbre-habitat

Arbre encore vivant mais souvent vieux, remplissant une fonction d'habitat particulière et reconnaissable à des caractéristiques précieuses du point de vue écologique: trous de piverts et autres cavités, aires de grands oiseaux tels que rapaces diurnes et nocturnes, champignons en forme de consoles, fentes causées par la foudre, grosses branches mortes au niveau de la couronne, poches d'humus, poches dans l'écorce, coulées de sève en surface.

Arbre sec sur pied

Arbre mort toujours sur pied (bois mort sur pied).

Associations forestières dignes de protection

Types de forêts (associations) pour lesquelles la Suisse a une responsabilité particulière. Il s'agit d'une part de forêts qui ont l'essentiel de leur aire de répartition en Suisse, pour lesquelles il existe donc une responsabilité à l'échelle européenne, et d'autre part de forêts rares et menacées en Suisse, mais dont il subsiste encore d'importantes étendues en Europe. L'OFEV a établi une liste des associations forestières indiquant celles qui sont dignes de protection.

Bases de planification forestière

Notion qui englobe les données de base relatives à la forêt, les relevés qui ont permis de les obtenir (p. ex. inventaire ou cartographie), les

plans et concepts ainsi que le rapport du canton sur la gestion durable de la forêt.

Budget

Approbation des dépenses et évaluation des recettes de l'année budgétée, selon une répartition entre les services et les domaines. Le Parlement statue sur le budget annuel sur la base d'une proposition du Conseil fédéral. Les dépenses et les recettes sont budgétées pour l'année complète pendant laquelle elles échoient; une compensation réciproque n'est pas autorisée. Si un dépassement budgétaire est prévisible, une demande de crédit supplémentaire doit être soumise au Parlement.

Budget global/enveloppe budgétaire

Forme de budgétisation qui renonce à une imputation détaillée.

Cartographie des stations

Relevé des associations végétales (unités floristiques définies du classement de la végétation, caractérisées par la présence de certaines espèces végétales) spécifiques aux différentes stations forestières.

Châtaigneraie

Plantation de châtaigniers jouissant d'une longue tradition, avant tout au Tessin et dans les vallées méridionales des Grisons. Les plantations occupent souvent des versants sud en terrasses, structurés de murs en pierres sèches. Ces sèves participent à la beauté du paysage et à sa valeur écologique: les terrasses constituent de nombreux petits habitats secs riches en espèces. La châtaigne constituait autrefois un aliment important de la population indigène et les terrasses étaient également utilisées pour la culture de champs, ou bien comme prairies de fauche ou comme pâturages. Les châtaigneraies ont perdu de leur importance avec l'intensification de l'agriculture, elles se sont embroussaillées et ont

été reconquises par la forêt, et les murs en pierres sèches se sont délabrés faute d'entretien. Depuis quelques années, des projets sont menés pour reconstituer une partie des anciennes sèves et assurer leur exploitation agricole durable, notamment avec le soutien du Fonds suisse pour le paysage. Les coûts de restauration sont très élevés mais ne sont générés qu'une seule fois : débroussaillage, taille des couronnes des châtaigniers à l'abandon, remise en état des murs.

Contribution cantonale

Montant englobant la contribution engagée par un canton et par des tiers.

Contribution de base

Contribution fédérale versée par unité de prestation.

Contrôle des effets

Contrôle permettant de vérifier si une mesure concrète déploie l'effet escompté pour atteindre l'objectif visé et si les améliorations prévues ont pu être réalisées.

Contribution fédérale (aide fédérale/ subvention fédérale)

Ensemble des moyens financiers (contribution globale) que la Confédération affecte à un programme dans un canton pour la période de programme concernée.

Contrôle ponctuel/contrôle par sondage

Contrôle de l'exécution du programme au cours duquel les objectifs contractuels sont vérifiés. Les conclusions de chaque contrôle ponctuel font l'objet d'un rapport de contrôle.

Contrôle des résultats

Contrôle permettant de vérifier la mise en œuvre et l'effet d'un projet à l'aide des objectifs définis et consistant essentiellement en une comparaison entre l'état actuel et l'état souhaité.

Controlling

Instrument de pilotage qui, à tous les échelons, permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs (art. 21 OLOGA). Le controlling est une tâche de pilotage permanente, il exprime une attitude qui est centrée sur une conduite consciente et systématique de processus orientés vers des objectifs. Il permet de communiquer des informations pertinentes pour la direction, d'étoffer les bases de décision, de piloter les processus de planification et de production et de proposer des mesures de correction pour atteindre les objectifs. Le controlling stratégique permet de savoir si les tâches accomplies sont les bonnes. Le controlling opérationnel permet de savoir si la procédure utilisée pour accomplir ces tâches est la bonne.

Convention-programme

Contrat passé entre la Confédération et le canton portant sur les prestations financières de la Confédération et les prestations à fournir dans le canton. Les prestations ne sont pas toujours fournies par le canton lui-même, mais peuvent l'être aussi par les destinataires finaux des subventions.

Coût moyen

Coût moyen par unité de prestation, défini en fonction des valeurs empiriques enregistrées jusque-là et servant de base au calcul de la contribution de base de la Confédération.

Crédit-cadre

Crédit d'engagement fixant le montant maximal jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral est autorisé à prendre des engagements financiers pour un projet donné. Le crédit-cadre est un crédit d'engagement assorti d'une délégation de la compétence de spécification. Le Conseil fédéral ou l'instance administrative peut établir des tranches d'engagement dans le cadre de la définition de l'objectif. Le crédit-cadre ne constitue cependant pas une garantie du versement effectif

des fonds prévus; la demande de paiement résultant des engagements doit être autorisée chaque année par le biais de l'approbation du budget de la Confédération.

Crédit d'engagement

Autorisation de contracter des engagements financiers jusqu'à concurrence du montant maximal autorisé pour un projet donné durant l'année budgétaire en cours.

Décibel (dB)

Unité de mesure du niveau de pression acoustique, qui détermine l'intensité d'un bruit. Lorsque la sensibilité de l'oreille humaine est prise en compte pour déterminer le niveau de pression acoustique, l'abréviation utilisée est le dBA.

Diamètre à hauteur de poitrine (DHP)

Diamètre d'un arbre sur pied à hauteur de poitrine, à savoir à environ 130 cm du sol.

Disponibilités financières

Montant des prestations financières que la Confédération est disposée à engager pour la réalisation d'un objectif.

Échange d'expériences

Échange réciproque d'expériences et d'informations entre la Confédération et les cantons, mené sous la forme d'entretiens standardisés (avec fil conducteur) et servant ainsi à l'amélioration systématique des programmes.

Effet visé

Objectif final à atteindre.

Efficacité

L'amélioration de l'efficacité des prestations de l'État est l'objectif d'une gestion administrative axée sur les résultats. Pour les utilisateurs, l'efficacité signifie la satisfaction optimale des besoins de la population par la création d'une utilité maximale.

Efficience

Rapport entre input et output. Les ressources employées (input), notamment financières et humaines, sont comparées avec le résultat effectif de la prestation (output). Le calcul de l'efficience sert à évaluer si les moyens engagés permettent d'atteindre le meilleur résultat possible.

Espèces prioritaires au niveau national

Espèces qui, d'un point de vue national, nécessitent des mesures urgentes. Parmi les annexes au programme «Protection de la nature» chaque canton reçoit une liste des espèces prioritaires qui se trouvent sur son territoire. La liste des espèces vivant en forêt figurent en outre dans les documents relatifs au programme «Biodiversité en forêt».

Fiche de programme

Fiche contenant, sous forme condensée, toutes les informations nécessaires à la préparation et à la conclusion d'une convention-programme.

Forfait à la surface

Contribution fédérale octroyée par unité de surface, par exemple par hectare de réserve protégée ou par hectare valorisé par la prise de mesures.

Forfait par objet

Contribution fédérale octroyée pour une catégorie d'objets (p. ex. réserves forestières) lorsqu'une condition donnée est remplie (p. ex. lorsqu'une certaine surface est atteinte).

Habitats prioritaires au niveau national

Associations forestières pour lesquelles la Suisse a une responsabilité particulière à l'échelle internationale, ou bien qui sont rares ou menacées à l'échelle nationale.

Hotspot (de la biodiversité)

Surface sur laquelle la diversité biologique est particulièrement élevée. Il peut s'agir de toutes petites surfaces (marais en forêt, talus d'éboulis ou peuplement de vieux chênes dans une forêt de rendement), de régions (comme le Mattertal en Valais ou la steppe rocheuse de la rampe Sud du Lötschberg), ou encore de parties de continent (p.ex. l'Afrique du Sud ou l'Ouest australien).

Îlot de sénescence

Peuplement ou petit groupe de vieux bois de 1 à 5 hectares, particulièrement riche en vieux arbres ou en arbres-habitat, qui sont laissés à eux-mêmes jusqu'à décomposition complète. Contrairement aux réserves, les îlots de sénescence ne sont pas des surfaces fixes protégées à long terme, mais disparaissent une fois les arbres décomposés. Les surfaces sont alors à nouveau exploitées normalement et les anciens îlots sont remplacés par de nouveaux groupes d'arbres ou peuplements appropriés.

Indemnités

Prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération (art. 3 LSu). Les indemnités sont une forme de subvention.

Indicateur

Caractéristique suggérant l'état ou l'évolution de coûts, de prestations ou d'effets. En général, un indicateur consiste en un rapport entre deux grandeurs (p.ex. coût par unité).

Indicateur d'efficacité

Unité mesurable de l'effet recherché. Il arrive souvent toutefois qu'il s'écoule un certain temps entre le moment où les mesures sont mises en œuvre et celui où les effets apparaissent, et qu'il soit ainsi difficile d'évaluer ces

effets ou d'identifier la mesure qui en est à l'origine. La protection contre le bruit constitue une exception : les mesures dans ce domaine ont un effet immédiatement mesurable.

Indicateur de prestation

Unité mesurable permettant de fixer la prestation à fournir pour atteindre un objectif de programme (p.ex. ha de surface forestière à traiter). Idéalement, chaque objectif de programme ne se voit attribuer qu'un seul indicateur de prestation.

Indicateur de priorisation (IdP)

Indicateur qui permet d'estimer la valeur intrinsèque d'un projet. Dans le domaine de la lutte contre le bruit, il permet de calculer le rapport entre les coûts, d'une part, et les décibels de réduction et le nombre de personnes protégées, d'autre part.

Indicateur de qualité

Indicateur définissant les standards de qualité à atteindre afin qu'une prestation ait l'effet escompté.

Indicateur source

Indicateur qui permet d'estimer globalement la valeur de la convention programme d'un canton. Dans le domaine de la lutte contre le bruit, il permet d'évaluer la proportion de projets avec mesures prises à la source.

Modèle de convention-programme

Document qui contient tous les points généraux s'appliquant à l'ensemble des programmes et qui sert de modèle pour les conventions-programmes spécifiques.

Monitoring

Collecte permanente de données et d'informations renseignant sur l'ampleur et la direction d'un changement.

Motif de subvention/état de fait donnant droit à des contributions

Description, dans un texte législatif, des faits entraînant l'octroi de subventions (→ indemnités ou → aides financières). Dans le cadre de l'application du droit, il s'agit de vérifier que les faits réels concordent avec les motifs que la loi définit comme donnant droit à subvention. Exemple : pour savoir si le motif de subvention défini à l'art. 18d LPN, à savoir la protection et l'entretien des biotopes par les cantons, est satisfait, et si des indemnités globales doivent bien être allouées par la Confédération, il s'agit de vérifier si un biotope existe bel et bien et s'il est effectivement entretenu et protégé par le canton considéré.

Nouvelle gestion publique (NGP)

(en anglais New Public Management, NPM). Stratégie de réforme impliquant l'introduction d'une gestion de l'administration axée sur l'output.

Objectif de prestation

Objectif indiquant la manière et les moyens permettant d'obtenir les résultats prévus dans l'objectif de programme.

Objectifs du programme

Prestations à fournir dans le cadre d'un programme défini dans une convention-programme.

Objet de la convention

Contenu négociable d'une convention-programme conclue entre la Confédération et un canton.

Participation de la Confédération

Part (en %) de la Confédération dans le financement global, par objectif de programme. Le montant de la participation de la Confédération constitue, avec les coûts moyens, la base de calcul des unités de prestations fédérales.

Pâturage boisé

Surface sur laquelle alternent des pâturages sans couvert et des arbres isolés, des groupes

d'arbres ou de petits peuplements forestiers, formant une mosaïque. Les pâturages boisés servent aussi bien à la production animale qu'à l'économie forestière. Ils constituent un élément caractéristique du centre et de l'Ouest du Jura (JU, BE, NE, VD) ainsi que des Alpes (surtout VS et GR). Du point de vue juridique, les pâturages boisés font partie de l'aire forestière et sont donc régis par la loi sur les forêts. Leur conservation dépend toutefois avant tout de la politique de subventionnement de l'agriculture.

Péréquation financière

Mécanisme de redistribution qui vise à obtenir un équilibre entre les cantons disposant de beaucoup de ressources et ceux disposant de moins de ressources.

Période de programme

Période pour laquelle une convention-programme est conclue, en général quatre ans. La période de programme pour les années 2020 à 2024 dure exceptionnellement cinq ans.

Plan de gestion intégrée (PGI)

Plan qui régleme de façon contraignante pour le propriétaire l'exploitation sylvo-pastorale équilibrée d'un pâturage boisé (régime de pacage, clôtures, récolte du bois, débroussaillage, restauration de pâturages, création d'îlots forestiers dans des pâturages non boisés, etc.).

Pilotage

Notion englobant la planification, la direction et la surveillance.

Principe de subsidiarité

Principe selon lequel une collectivité territoriale (Confédération, canton) n'assume une tâche que si elle peut mieux s'en acquitter qu'une collectivité de rang inférieur (canton, commune).

Programme

Un programme décrit le contenu et les prestations réciproques sur lesquels porte une convention-programme conclue entre la Confédération et un canton. Un programme ne répond généralement qu'à un motif de subvention mais peut contenir plusieurs objectifs.

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Réforme inscrite dans la Constitution fédérale en 2005 qui vise, d'une part, à éliminer les différences de capacité financière entre les cantons et, d'autre part, à clarifier les interactions entre les tâches, les compétences et les flux de ressources afin d'éliminer l'interpénétration entre la politique financière et la politique sectorielle. La Confédération et les cantons bénéficient ainsi d'une nouvelle marge de manœuvre politique et financière et la péréquation financière entre les cantons devient politiquement gouvernable.

Réserve forestière

Surface forestière où la préservation de la biodiversité a une priorité absolue. Les réserves forestières sont créées pour durer et sont protégées au moins à moyen terme (en règle générale au minimum 50 ans) de façon contraignante pour les autorités et les propriétaires (par contrat, arrêté du Conseil d'État, inscription au registre foncier, etc.). La forêt peut s'y développer naturellement («réserve forestière naturelle» ou «réserve forestière totale») ou des interventions ciblées sont pratiquées pour valoriser certains habitats et favoriser le développement d'espèces prioritaires («réserve forestière spéciale», «réserve forestière partielle», «réserve forestière avec interventions particulières»).

Réserve forestière naturelle

(synonyme : réserve forestière totale). Réserve où la forêt est abandonnée délibérément au développement naturel (protection des pro-

cessus) et où toute forme d'exploitation forestière et la plupart des autres interventions sont exclues. Les réserves forestières naturelles élargissent surtout l'habitat des organismes liés au vieux bois et au bois mort. Elles ne font pas que favoriser la biodiversité, mais représentent aussi un enrichissement esthétique du paysage forestier (forêt sauvage) et permettent à l'homme d'être à proximité avec la nature. Elles sont également des habitats de référence pour la recherche en matière d'écologie et de sylviculture. → réserve forestière

Réserve forestière spéciale

(synonymes : réserve forestière partielle, réserve forestière avec interventions particulières). Réserve où des interventions ciblées sont prévues afin notamment de valoriser les habitats d'animaux et de plantes prioritaires ou d'introduire des essences ayant une valeur écologique particulière, par exemple le chêne. Les réserves spéciales peuvent également permettre de perpétuer des modes de gestion traditionnels, par exemple les taillis sous futaie. → réserve forestière

Site (fédéral) de protection de la faune sauvage

Site prioritaire pour la faune sauvage qui est protégé juridiquement par l'ordonnance sur les districts francs fédéraux (ODF) et l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrants (OROEM).

Soins aux jeunes peuplements

Mesures sylvicoles visant à soigner les peuplements du stade du recrû au stade du perchis jusqu'à un diamètre à hauteur de poitrine (DHP dom) de 20 cm.

Selve

Plantation d'arbres fruitiers à hautes tiges, composée le plus souvent de châtaigniers greffés (*Castanea sativa*) et plus rarement d'autres essences, p. ex. de noyers. Ce type de plantation se présente généralement sous la

forme de bosquets clairs, exploités par de petits paysans. S'il se limite aujourd'hui à quelques peuplements résiduels, il était autrefois très répandu, en particulier au sud des Alpes (Tessin) et en Corse, et constituait un élément essentiel de l'alimentation des animaux d'élevage (pâturage) et des hommes (châtaignes), en même temps qu'une source importante de bois de construction et de chauffage. Les feuilles mortes étaient en outre utilisées comme litière dans les étables.

Surface d'intervention (biodiversité en forêt)
(synonyme: surface traitée). Surface où ont effectivement lieu des interventions, où sont prises des mesures. Exemples: îlots de rajeunissement clôturés et replantés sur un pâturage boisé; surfaces fortement éclaircies (coupes) dans une réserve forestière spéciale; tronçons de lisière restructurés et rendus sinueux.

Surface traitée (biodiversité en forêt)
Cf. → surface d'intervention.

Surface influencée (biodiversité en forêt)
Périmètre profitant de l'influence des mesures prises sur la surface traitée. Exemple: des îlots de rajeunissement nouvellement implantés à espacement régulier dans un pâturage boisé influencent l'ensemble de la surface de pâturage du point de vue écologique; le périmètre du pâturage représente donc la surface influencée.

Surface traitée (forêts protectrices)
Surface qui correspond à la partie d'un périmètre de forêt protectrice où sont prises, durant la période du programme, des mesures d'entretien et de rajeunissement fondées sur les instructions de «Gestion durable des forêts de protection NaiS» pour atteindre l'objectif sylvicole à long terme (cf. annexe du domaine des forêts protectrices).

Tâches communes

Tâches exécutées conjointement par la Confédération et les cantons.

Taillis

Méthode traditionnelle de gestion sylvicole des peuplements constitués d'essences qui produisent beaucoup de rejets de souche, notamment le charme, le chêne et le noisetier. Les arbres sont abattus tous les 10 à 30 ans, une période de rotation courte étant typique pour le taillis. Le bois récolté est utilisé essentiellement comme bois de chauffage.

Taillis sous futaie

Méthode traditionnelle de gestion sylvicole qui fournit à la fois du bois de construction et du bois de chauffage. L'étage inférieur correspond à un → taillis; il produit du bois de chauffage à partir des rejets de souches, récoltés selon une rotation courte de 10 à 30 ans. L'étage supérieur est constitué d'arbres de franc-pied isolés (appelés également «réserves»), conservés longtemps et susceptibles de fournir du bois de construction de qualité; il s'agit avant tout de chênes, de frênes et de peupliers. Le chêne était privilégié au Moyen-Age parce qu'il permettait en automne l'élevage de porcs, très friands en glands. De nombreuses chênaies-charmaies en Europe centrale sont issues de l'exploitation de taillis sous futaie et ne sont donc pas d'origine naturelle.

Xylobionte

Littéralement «habitant du bois». Animaux, champignons et plantes dépendant du vieux bois et souvent du bois mort. Les xylobiontes se nourrissent de bois (ils sont xylophages) ou d'autres organismes habitant le bois, ou utilisent le bois comme habitat, tels les pics. La plupart des xylobiontes sont des champignons et des insectes (avant tout capricornes et scolythes), mais des espèces supérieures sont également xylobiontes, comme les oiseaux nicheurs qui élèvent leurs petits dans les cavi-

tés des arbres et dont le régime alimentaire est constitué d'arthropodes présents dans l'écorce (p. ex. scolythes).

Zone d'effets

Somme de la surface traitée (au sens de surface d'intervention) et de la surface influencée : surface traitée + surface influencée = zone d'effets.

Zone de tranquillité pour la faune sauvage

Aire de repos indispensable pour la faune sauvage dans laquelle l'exploitation est limitée à certaines périodes de la journée ou de l'année.

Bibliographie

Sources utilisées pour la rédaction du manuel :

Q1

Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (message RPT 1), FF 2002 2155 (en particulier ch. 3.5 et 3.6)

Q2

Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (message RPT 2), FF 2005 5641 (en particulier ch. 3.4 et 3.5)

Q3

Message du 8 décembre 2006 sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (message RPT 3), FF 2007 597

Q4

NFA-Verordnungsänderungen im Umweltbereich ; rapport explicatif, projet du 18 avril 2007 envoyé en consultation
(www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2007.html#EFD)

Q5

Manuel RPT dans le domaine de l'environnement ; Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution, OFEV 2008.
www.bafu.admin.ch > Publications, médias > Publications

Q6

Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. OFEV 2011.
www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Droit de l'environnement > Informations pour spécialistes > Conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement > Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement

Q7

Manuel sur les conventions-programmes 2016-2019 dans le domaine de l'environnement ; Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution.
(www.bafu.admin.ch/uv-1501-f)

