



Genève, le 5 juillet 2023

Le Conseil d'Etat

5574-2023

Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
(DETEC)
Monsieur Albert RÖSTI
Conseiller fédéral
3003 Berne

Concerne : révision du manuel des conventions-programmes 2025-2028 dans le domaine de l'environnement – consultation des cantons

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil fait suite à la consultation mentionnée sous concerne, laquelle lui est parvenue le 12 avril 2023. Vous trouverez ci-dessous nos remarques et propositions générales d'amélioration, dont le détail figure en annexe dans un document rédigé en suivant l'ordre des chapitres du manuel.

En préambule, nous relevons l'importance du contenu des conventions-programmes, comme outil de coordination entre la Confédération et les cantons et entre les diverses politiques publiques. Globalement, les conventions-programmes relatives aux thématiques du paysage, de la nature, de la forêt et des dangers naturels ont atteint un niveau de maturité qui permet une mise en œuvre utile au canton et aux différents acteurs de ces domaines de l'environnement. Les adaptations apportées au manuel des conventions-programmes ont été élaborées de manière participatives avec les conférences intercantionales thématiques spécifiques. Hormis la question des disponibilités financières, globalement insuffisantes, dont le sujet ne relève pas de la présente consultation, le canton ne peut que saluer la très bonne collaboration avec l'OFEV.

C'est ainsi que nous saluons l'intégration d'un nouvel objectif, dans la convention-programme relative sur le domaine du paysage, portant sur la sensibilisation, la communication et le conseil de même que sur le renforcement du soutien à la qualité des paysages du quotidien dans les agglomérations et à la compensation écologique des zones urbanisées. Ces nouveaux objectifs ainsi que le descriptif des indicateurs y relatifs sont à la fois clairs et ambitieux. Il convient ici de saluer le pragmatisme et la simplicité des outils proposés qui démontrent, dans ce domaine particulier, une volonté de collaboration et de confiance envers les cantons. Les modalités d'attributions, de priorisation et de suivi sont par ailleurs simples et pertinentes.

En ce qui concerne le bruit routier, lequel fait l'objet du chapitre intitulé "explications spécifiques à la convention-programme bruit et isolation acoustique", nous saluons le passage d'un subventionnement basé sur les coûts à un subventionnement forfaitaire des mesures à la source, ce qui facilitera le traitement administratif des dossiers.

Nous relevons par ailleurs, que si l'assainissement du bruit est désormais considéré comme une tâche permanente des cantons, la question de l'entretien des mesures d'assainissement, telles que le renouvellement des revêtements phono absorbants et leur traitement pour prolonger leur durée de vie acoustique devraient également figurer dans le manuel. A ce propos, vous trouverez en annexe une proposition d'adaptation du tableau figurant en page 4 du chapitre concerné.

Nous saluons également la proposition figurant sous le programme partiel gestion des forêts de soutenir l'entretien de la desserte forestière hors forêts protectrices au moyen d'un forfait établi en fonction du nombre d'hectares de forêt desservie, en lieu et place des frais effectifs d'entretien.

Nous relevons toutefois en ce qui concerne le domaine de la revitalisation des eaux, une difficulté liée à la mise en œuvre de la convention-programme concernée. En effet, nos services ne parviennent que difficilement à faire valoir le contexte local urbain de certains de nos cours d'eau et du Léman, lequel nécessite parfois la mise en œuvre de solutions pragmatiques qui bien qu'elles ne péjorent pas la qualité globale des projets ne répondent pas à l'interprétation parfois restrictive des critères de subventionnement. A l'avenir une interprétation plus souple des critères de subventionnement nous paraîtrait souhaitable.


Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à la présente réponse et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :


Michèle Righetti-El Zayad

Le président :


Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie à : OFEV, Division Droit, 3003 Berne (recht@bafu.admin.ch)

Commentaires par chapitre

Partie 1 : Bases et procédures

Pas de commentaire.

Partie 2 : Paysage

Nous saluons l'intégration d'un nouvel objectif, dans la convention-programme relative sur le domaine du **paysage**, portant sur la sensibilisation, la communication et le conseil de même que sur le renforcement du soutien à la qualité des paysages du quotidien dans les agglomérations et à la compensation écologiques des zones urbanisées. Ces nouveaux objectifs ainsi que le descriptif des indicateurs y relatifs sont à la fois clairs et ambitieux. Il convient ici de saluer le pragmatisme et la simplicité des outils proposés qui démontrent, dans ce domaine particulier, une volonté de collaboration et de confiance envers les cantons. Les modalités d'attributions, de priorisation et de suivi sont par ailleurs simples et pertinentes.

1.1 Programme partiel - Qualité du paysage

Le canton espère que les moyens financiers que la Confédération mettra à disposition seront à la hauteur des ambitions et qu'ils dépasseront les quelques francs symboliques mis à disposition dans la période de convention actuelle. Une augmentation des moyens à l'aune des ambitions est indispensable si la Confédération veut que les cantons, les communes, mais également les propriétaires privés assurent une mise en œuvre effective des priorités. Comme l'ont montré les différentes étapes du projet d'agglomération du Grand Genève, ce sont plusieurs millions qu'ils convient de pouvoir investir chaque année afin d'assurer les principales nouvelles mesures telles que :

- la compensation écologique en milieu urbain ;
- les surcoûts liés à des modes de construction plus onéreux pour atteindre les objectifs de protection du paysage (dimensions du bâtiment, forme du toit, matériaux); ou le démantèlement de bâtiments et d'infrastructures ;
- les mesures paysagères contribuant à la rétention de l'eau dans les zones urbanisées ou la valorisation des franges urbaines.

1.1.1 Fiche de programme

Dans la description de l'axe 2, il est écrit "... *ainsi que des paysages protégés et dignes de protection au niveau cantonal...*". Or, dans la description des priorités et des instruments de l'OFEV, il est question de paysages protégés au niveau cantonal ou communal. La définition des priorités de l'OFEV est correcte ; les paysages protégés au niveau cantonal et communal sont prioritaires.

- Le texte de la description de l'OP 2 doit dès lors être complété avec l'ajout des enjeux communaux : "[...] (IFP), les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, les parcs et les paysages cantonaux **et communaux** protégés ou dignes de protection, conformément à leurs descriptions et leurs objectifs de protection [...].

L'objectif 3, indique que des mesures de gestion des visiteurs pourront être prises dans des zones de détente importante situées à proximité directe d'agglomérations ou de zones urbanisées si le canton reconnaît l'importance de ces zones pour le délasserement au sens de l'art. 6, al. 2, let. b, LAT; et que les cantons veillent à ce que les valeurs naturelles et

paysagères créées avec des aides fédérales soient garanties à long terme et utilisent pour ce faire les instruments appropriés. L'ouverture de ce nouveau champ de soutien est assurément importante, il convient toutefois de rappeler le principe fondateur de la LPN. A savoir qu'il convient en premier lieu d'éviter des impacts. La mise en place de projets constructifs, doit respecter ce principe.

- Le texte de la description de l'OP3 doit **rappeler la primauté de la préservation de la biodiversité et des milieux naturels.**

Partie 3 : Protection de la nature

La fiche de programme *Biotopes et compensation écologique*, y compris espèces et mise en réseau, énumère les priorités de la Confédération. Alors que les priorités 2) et 3) font référence aux biotopes d'importance nationale, régionale et locale, les priorités 4) et 5) ne mentionnent plus que l'assainissement, en particulier des biotopes nationaux, ou la création de nouvelles zones centrales pour compléter et mettre en réseau les biotopes d'importance nationale. Les objets d'importance régionale et locale doivent également pouvoir être assainis afin de pouvoir apporter leur contribution à l'infrastructure écologique. En outre, de nouvelles zones centrales doivent également pouvoir être créées pour compléter et mettre en réseau les biotopes d'importance régionale et locale.

- Compléter les priorités 4) et 5) avec les qualifications d'importance régionale et locale.

L'objectif 1 du programme mentionne comme indicateur de qualité la coordination avec les politiques sectorielles et les autres conventions-programmes. Ce dernier est essentiel, car toutes les politiques sectorielles concernées doivent contribuer à la mise en œuvre, notamment de l'infrastructure écologique, et ces prestations doivent être coordonnées. Une condition centrale est que toutes les politiques sectorielles soient mises à contribution. Cela signifie notamment que la mise en œuvre de l'infrastructure écologique et la prise en compte des priorités nationales doivent également être intégrées comme éléments obligatoires dans les autres conventions-programmes (paysage, biodiversité forestière, faune sauvage, revitalisations).

- La mise en œuvre de l'infrastructure écologique et la prise en compte des priorités nationales doivent être des éléments obligatoires et structurants dans les autres conventions-programmes (paysage, biodiversité forestière, faune sauvage, revitalisation).

Dans l'objectif de programme 2, les contributions à la surface sont simplifiées. Ainsi, il n'y aura plus qu'un seul forfait par catégories pour les surfaces avec ou sans protection contraignante pour les propriétaires fonciers et échelonné selon l'importance (nationale / régionale / locale). Ces forfaits ont été fortement diminués selon une évaluation moyenne au niveau national qui n'a pas de sens au vu de la diversité des situations.

- Nous estimons que les nouveaux forfaits sont maintenant beaucoup trop bas (IP 2.1, 2.2).
Par exemple, IP2.1a : Précédemment le montant était de 1'200 CHF / ha pour les biotopes sans paiements directs et de 300 CHF / ha pour biotopes avec paiements directs. Le montant de 1'200.- était déjà insuffisant. Il nous semble inapproprié d'économiser sur les entretiens. Cette orientation péjore les cantons qui se sont déjà fortement investis dans les restaurations et qui doivent passer à des mesures d'entretien qui peuvent coûter jusqu'à 10'000.-/ha dans un marais d'importance nationale.

Nous notons encore que selon les explications fournies en page 11 que les contributions fédérales à la surface représenteraient *en moyenne nationale (tous cantons compris), 65 % des coûts pour les objets d'importance nationale, et 40 % pour les objets d'importance régionale et locale*". Ces pourcentages moyens comprennent des objets de grande dimensions et qui nécessitant peu d'entretien du à l'altitude et qui sont soumis à des pressions réduites. Si un calcul global peut être pertinent pour des grands cantons abritant de nombreux objets de typologie variée, il n'en va pas de même pour un canton de pleine fortement urbanisé ou chaque mètre carré compte, et ou la dynamique naturelle des milieux nécessite des travaux d'entretien fréquent et onéreux. L'application de forfait basée sur une contribution moyenne n'est pas applicable et ne permettra pas de maintenir la qualité des milieux naturels protégés.

Nous demandons impérativement à ce que les forfaits soient revus et différenciés en fonction de l'intensité des entretiens, notamment liés à une dynamique naturelle beaucoup plus rapide et à une pression plus forte.

L'objectif 4 du programme est nouveau. Sa définition n'est pas très précise. Il peut donc se recouper avec d'autres objets régionaux et locaux. Le type de projet/mesure concerné par cet objectif n'est pas clair :

Les réseaux agro-écologiques (RAE) sont-ils concernés ?

La création de nouveaux biotopes entre réservoirs pourrait être redondant avec l'objectif 3 !

- Il convient de clarifier le périmètre de cet objectif et de préciser quels sont les critères permettant de rattacher un projet à cet objectif et non pas à l'OP3, par exemple.

Dans l'objectif 5, la baisse des contributions fédérales est inappropriée et ne permettra pas de garantir la qualité et la fonctionnalité des écosystèmes, ni les missions d'expertise, de conseil et d'information de la population, particulièrement importantes dans un canton urbain. L'IP 5.3, lié au nombre de centres de coordination régionaux doit être fortement augmenté. Les forfaits sont totalement insuffisants, comme il l'était déjà pour la période de convention 2020 – 2024.

- Si on veut intégrer ici les frais de fonctionnement d'un centre professionnellement actif pour un canton, on doit prévoir au minimum un correspondant employé de 50 à 100%. Avec une contribution de la confédération à 50% les montants pour le forfait devraient être prévu à minimum 30'000.-/an.

L'objectif de programme 6 comprend entre autres des projets dans les domaines de la formation et de la sensibilisation. Une grande importance est accordée aux relations publiques ciblées et générales. En outre, le manuel précise que le choix minutieux des groupes cibles et de leurs exigences spécifiques revêt une grande importance sur le plan technique et économique.

- L'éducation et la sensibilisation sont d'une importance capitale dans la protection de la nature. La possibilité de soutenir des projets correspondants est explicitement soutenue et doit être définitivement inscrite dans le manuel.

Chapitre 1.2.2 - Calcul des moyens financiers

Ce chapitre décrit la répartition en pourcentage des moyens prévus pour les différents objectifs du programme. Le concept global cantonal avec la planification de l'infrastructure écologique ainsi que les priorités dans une perspective nationale y sont mentionnés comme base. Nous

plaidons pour que les négociations avec les cantons soient également ouvertes à d'autres priorités et tiennent compte d'éventuelles opportunités.

- Prévoir une marge de négociation plus souple, notamment pour les cantons urbanisés et où la sensibilisation du public aux valeurs naturelles régionales contribue à réduire la pression sur les biotopes. Par exemple 20% pour objectif 5 et 20% pour objectif 6.

Dans la description des objectifs du programme au sous-chapitre 1.2.3, il est mentionné pour l'axe 2 comme indicateur de qualité que l'OFEV doit être consulté pour les mesures de protection et d'entretien. Pour les mesures de protection, cela peut se faire en fonction des enjeux. Cependant, les mesures d'entretien ne sont pas toujours préparées par un concept de gestion et d'entretien à longue échéance, mais réglées directement par des contrats de gestion en regard des besoins effectifs et de l'évolution courantes des milieux. Il ne serait pas réaliste de soumettre ces contrats d'exploitation à une consultation. De plus, la quantité de cas risque fort de congestionner rapidement les ressources de l'OFEV. Il faut donc se concentrer sur les sites sensibles et à enjeux selon l'appréciation des cantons.

- Préciser l'indicateur de qualité comme suit : *L'OFEV peut être consulté pour les mesures de protection et les concepts de gestion et d'entretien des zones protégées à enjeux.*

Dans l'annexe de la partie 3, A1, le marquage des zones selon la directive de la Confédération est mentionné pour l'OP 3 et l'OP 6. Dans le sous-chapitre 1.2.1, l'indicateur de qualité : Prise en compte de la directive de la Confédération pour le marquage uniforme des zones protégées est inclus dans le OP 6.

- Il convient de définir clairement l'objectif du programme par le biais duquel les marquages des zones protégées sont soutenus financièrement.

Dans l'annexe de la partie 3, A2, on peut lire que "*la sélection des projets spéciaux financés se fait au moins une fois par an*". Il serait plus utile pour les services cantonaux d'avoir des dates explicites et que les décisions soit prises plus fréquemment (p. ex. à la fin de chaque trimestre). Il faut pouvoir réagir relativement vite, en particulier pour les projets d'opportunité. En outre, des échéances explicites permettent de mieux cibler les projets d'innovation et d'opportunité.

- Définir explicitement les dates pour la sélection des projets d'innovation et d'opportunités soutenus. De plus, ces échéances doivent être fixées relativement souvent, de sorte que les projets correspondants puissent être traités dans les cantons.

Partie 4 : Faune sauvage

Pas de commentaire.

Partie 5 : Bruit et isolation acoustique

En ce qui concerne le bruit routier, lequel fait l'objet du chapitre intitulé explications spécifiques à la convention-programme **bruit et isolation acoustique**, nous saluons le passage d'un subventionnement basé sur les coûts à un subventionnement forfaitaire des mesures à la source, ce qui facilitera le traitement administratif des dossiers.

Nous relevons par ailleurs, que si l'assainissement du bruit est désormais considéré comme une tâche permanente des cantons, la question de l'entretien des mesures d'assainissement, telles que le renouvellement des revêtements phono absorbants et leur traitement (ponçage)

Révision du manuel des conventions-programmes (2025-2028) dans le domaine de l'environnement – Annexe à la prise de position du canton de Genève

devrait également figurer dans le manuel. A ce propos, vous trouverez ci-dessous une proposition d'adaptation du tableau figurant en page 4 du chapitre concerné.

Proposition d'adaptation du tableau page 4 - Partie 5 du manuel C9 25-28

ID	Objectifs du programme (OP) (prestation requises)	Indicateurs de prestation (IP)	Indicateurs de qualité (IQ)	Contribution fédérale
D5-1	OP 1 : Protection contre le bruit Diminution du nombre de personnes exposées au bruit du trafic routier par une diminution des nuisances sonores	IP 1.1 : Nombre de mètres carrés de revêtements silencieux, avec remplacement de la couche de liaison (y.compris en cas de réassainissement)	IQ 1 : L'efficacité des assainissements est déterminée par le nombre de personnes protégées et le nombre de personnes dont l'exposition au bruit est réduite de manière perceptible IQ 2 : Au moins un dépassement des valeurs limites déterminantes est présent dans le périmètre d'étude.	19 francs/m ²
		IP 1.2 : Nombre de mètre carré de revêtement silencieux, sans remplacement de la couche de liaison (y.c en cas de réassainissement)		13 francs/m ²
		IP 1.3 : Nombre de mètres carrés traités permettant un gain de la performance acoustique des revêtements silencieux		XX francs/m ²
		IP 1.4 : Nombre de mètres linéaires de réduction de vitesse simple, sans aménagements routiers	IQ 3 : La réduction du niveau sonore dans la prévisions de bruit de l'état futur est d'au moins 1dBA	16 francs/m
		IP 1.5 : Nombre de mètres linéaires de réduction de la vitesse complexe, avec aménagements routiers		61 francs/m
		IP 1.6 : Nombre de mètre carré de parois antibruit		269 francs/m ²
		IP 1.7 : Nombre de fenêtres antibruit installées	IQ 4 : Les fenêtres antibruit ont un coefficient minimal d'isolation acoustiques (selon les exigences de l'annexe 1 OPB)	200 francs par fenêtre antibruit (indépendamment de la taille)

IP 1.8 : Coûts d'étude non directement liée à une mesure concrète ou étude de projet pour la protection contre le bruit sur les bâtiments	IQ 5 : L'étude de projet permet l'évaluation de la situation sonore d'un périmètre donné, l'évaluation d'une mesure de protection ou l'accompagnement de la mise en place de mesures sur les bâtiments . 15% des coûts
--	---

Partie 6 : Mesures de protection et de l'acquisition de données de base

Page 18, tableau 29, Evaluation des dangers, Changement climatique

Extrait du manuel : Lors de l'élaboration des données de base sur les dangers, les changements climatiques doivent être pris en compte conformément aux directives de l'OFEV (qui étaient en cours d'élaboration au moment où le présent manuel a été rédigé).

Les directives de l'OFEV sur le sujet ne sont pour l'instant pas finalisées, et font encore l'objet de beaucoup de discussions avec les cantons, comme par exemple lors de la dernière conférence sur les dangers naturels. Le mode de prise en compte des évolutions climatiques dans l'élaboration des projets reste difficile à préciser, et il ne faudrait pas que ce critère pénalise la réalisation de projets de protection de petite ou moyenne envergure, au travers d'exigences disproportionnées. Cette remarque s'étend également à l'évaluation des risques et à la planification des mesures.

Page 20, tableau 30, Planification globale

Même remarque que ci-dessus concernant l'aide à l'exécution en cours de préparation, qui n'est pas encore disponible et dont le délai de parution ne devrait pas pénaliser les cantons dans l'élaboration de projets ou dans la collecte de données de base nécessaires à leur mise en œuvre.

Partie 7 : Forêts

Nous saluons la proposition figurant sous le programme partiel "**gestion des forêts**" de soutenir l'entretien de la desserte forestière hors forêts protectrices au moyen d'un forfait établi en fonction du nombre d'hectares de forêt desservie, en lieu et place des frais effectifs d'entretien.

Partie 8 : Revitalisation des eaux

Nous relevons en ce qui concerne le domaine de la **revitalisation des eaux**, une difficulté pour nos services à faire valoir le contexte local urbain de certains cours d'eau et du Léman, lequel nécessite parfois la mise en œuvre de solutions pragmatiques qui bien qu'elles ne péjorent pas la qualité globale des projets ne répondent pas à l'interprétation parfois restrictive des critères de subventionnement par les services de la Confédération.